



Gabriela Camila Sales de Oliveira

# A relação de parceria entre Estado e Terceiro Setor

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre) na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Administrativo.

Coimbra, 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Gabriela Camila Sales de Oliveira

## A relação de parceria entre Estado e Terceiro Setor

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo.

Orientador: Professor Doutor Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Todo estudo acadêmico é uma obra coletiva, não individual. E, também por isso, são necessários alguns agradecimentos.

Agradeço ao meu pai, mãe e irmão e toda a família.

Agradeço a meus amigos brasileiros que se fizeram presentes: Isaac, Jana, Rê, Mara, Gu e Alê e a todos que, mesmo que distantes, ofereceram apoio, ajuda e incentivo.

Ao Cris pelas conversas, orientações e encorajamento. A Giselle pelo apoio e a toda a Pupileira pelo suporte e experiência. Agradeço ao Dr. Licínio pela confiança, à Universidade de Coimbra; aos professores que me inspiraram e aos funcionários da biblioteca.

Agradeço a D. Maria do Céu e toda a sua família pelo carinho e acolhimento.

Aos meus amigos portugueses e aos meus novos e eternos amigos: Walter, Ivo e Nino. Muito obrigada.

## **RESUMO**

A presente dissertação de mestrado tem como tema principal a relação de parceria entre o Estado e o Terceiro Setor. O estudo buscou apresentar um panorama aprofundado sobre assunto, elencando, essencialmente, os seus princípios, pressupostos e desafios. A pesquisa apontou a heterogeneidade das organizações desse segmento e a multiplicidade de modelos de Estados Sociais, defendendo a sustentabilidade do novo Estado Social e a valorização da sociedade civil na resolução dos problemas e das atuais demandas sociais. Em termos metodológicos, realizou-se um estudo teórico quanto ao enfoque; bibliográfico e documental quanto à forma de coleta de dados; de natureza investigativa quanto ao produto final.

**PALAVRAS CHAVE:** Terceiro Setor – Estado Social – Relação de parceria – Pressupostos – Princípios.

## **ABSTRACT**

The present dissertation has as main theme the partnership between the State and the Third Sector. The study sought to present an in-depth view on the subject, essentially listing its principles, assumptions and challenges. The research pointed to the heterogeneity of the organizations of this segment and the multiplicity of models of Welfare States, defending the sustainability of the new Welfare State and the valorization of the civil society in the resolution of the problems and the current social demands. In terms of methodology, a theoretical study on the approach; bibliographical and documentary as to the form of data collection; of investigative nature regarding the final product.

**KEY WORDS:** Third Sector - Social State - Partnership relationship - Premises - Principles

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

Ac. – Acórdão

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade - Brasil

Art. – Artigo

CIRIEC - Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative

Dec. – Decreto

FED – Federal Reserve – Estados Unidos

FEADER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural

FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE – Fundo Social Europeu

IPSS – Instituição particular de solidariedade social

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público

PIB – Produto Interno Bruto

PRIMA- Parceria para a Investigação e Inovação da Região Mediterrânica

STF – Supremo Tribunal Federal – Brasil

UE – União Europeia

UNSNA - United Nations System of National Account

TC – Tribunal Constitucional – Portugal

TCU – Tribunal de Contas da União - Brasil

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	7
PARTE I: OS PARCEIROS .....	10
1 TERCEIRO SETOR: UM NOME PARA CHAMAR DE SEU .....	10
1.1 Panorama histórico.....	10
1.2 Os diversos enfoques para o estudo das organizações do Terceiro Setor .....	20
1.3 Dificuldades Metodológicas.....	29
1.4 A escolha de um nome .....	32
1.5 Conceito .....	37
1.6 Terceiro Setor e todos os setores.....	46
1.7 Desafios do Terceiro Setor.....	53
2 O ESTADO SOCIAL.....	57
2.1 O Estado Social clássico .....	60
2.2 A multiplicidade de Estados Sociais .....	71
2.3 O modelo econômico: o capitalismo de cada um.....	76
2.4 Crise do Estado Social .....	79
2.5 O novo Estado Social: (pós-) social? .....	91
PARTE II: EM BUSCA DE UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR .....	97
3 A PARCERIA: ESTADO E TERCEIRO SETOR .....	97
3.1 Sujeitos, objetos e relação .....	99
3.2 Princípios fundamentais da relação de parceria .....	112
3.3 Pressupostos da relação de parceria .....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
BIBLIOGRAFIA .....	143
JURISPRUDÊNCIA .....	156
LEGISLAÇÃO.....	156

## INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação – a relação de parceria entre o Estado e o Terceiro Setor, seus princípios e pressupostos – invoca a reflexão de três assuntos fundamentais.

Em um primeiro ponto, destaca-se o conjunto de organizações que não são públicas, mas que realizam objetivos sociais sem a economicidade típica das entidades privadas, pois não perseguem o lucro. O estudo enfoca a diversidade de abordagens e a grande variedade de nomes, critérios e termos para designar as organizações da sociedade civil, de forma a contribuir para o conhecimento desse ator social e destacar o caráter social e dinâmico desse denominado Terceiro Setor ou Setor da Economia Social, seus desafios e suas conexões com o Poder Público e o mercado.

Em um segundo momento, torna-se necessário refletir sobre o Estado Social na realização das políticas sociais, considerando componentes geográficos e históricos, bem como os impactos das configurações do sistema econômico capitalista na readequação do atual papel do Estado. Em um cenário de crise, é nosso propósito discutir se o Estado, nas sociedades pluralistas e democráticas, detém ou não o monopólio da prestação das políticas sociais e como se dá a realização dessas políticas.

O terceiro ponto busca elencar características, princípios e pressupostos para a construção de uma sólida relação de parceria entre a sociedade civil, por meio das organizações do Terceiro Setor, e o Estado na execução de prestações de proteção social. Esta nova relação não deve se amparar em uma subordinação ou em uma tutela protecionista, mas em um vínculo que procura respeitar mais amplamente a autonomia das iniciativas de inspiração solidarista e busca valorizar a participação social.

O objetivo principal deste estudo é, portanto, estabelecer as premissas de uma sólida e profícua relação de parceria entre o Estado e as organizações solidárias não lucrativas pautada em princípios e pressupostos que assegurem a realização dos direitos sociais e do desenvolvimento social. A presente dissertação procura, assim, analisar se as mudanças que perpassam os Estados Sociais geram consequências na efetivação das políticas sociais e quais as interferências do modelo econômico adotado nas conexões estipuladas entre os três setores: o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor.



O método da abordagem é multidisciplinar, considerando a complexidade e a diversidade das abordagens atinentes às organizações sociais sem fins lucrativos e também aos aspectos da(s) crise(s) dos Estados, e envolve a literatura das ciências econômicas e sociais. No entanto, procura-se priorizar e centrar a reflexão dentro da ótica do direito, especialmente no ramo do direito administrativo, tendo em vista que o vínculo contratual existente entre o Estado e as organizações da economia social e solidária, na realização das políticas sociais, deve envolver princípios e regras atinentes a esse ramo.

O texto terá três partes, cada uma correspondente a um dos pontos acima elencados.

Na primeira parte, enfrentaremos a diversidade de nomenclatura dada às entidades solidárias de economia social que ora enfatizam seu caráter “quase-público”, não governamental, na prestação das políticas públicas, ora destacam seu aspecto “quase-privado”, mas não lucrativo, no desenvolvimento de uma economia social nacional, ora apenas classificam-no residualmente em um setor diferente do Estado e do Mercado, chamado de Terceiro Setor.

É certo que formas de proteção social são retratadas desde a Idade Média e que houve grande evolução com as corporações de ofício no Antigo Regime. No entanto, as concepções atuais sobre as organizações da sociedade civil estão bem afastadas de uma ideia de assistencialismo e mais próximas de uma concepção de participação e cooperação da sociedade civil. A reflexão sobre o Terceiro Setor passa pela dificuldade de seu conceito e sua mundividência de sentidos e termos, e, por isso, a construção histórica torna-se um importante contributo para sua compreensão nas sociedades contemporâneas. Em meio a essa dificuldade terminológica, adotaremos o nome “Terceiro Setor” como termo de referência, por ser mais neutro e abrangente e agregar mais facilmente as diferentes noções.

A análise do entrelaçamento entre o modelo econômico utilizado em determinado espaço geográfico e a relação de proximidade ou afastamento do Terceiro Setor com o Estado permite reflexões e questionamentos acerca dos vínculos de dependência ou complementaridade por eles estabelecidos e desdobra-se na compreensão do Estado Social.

Na segunda parte, nos deparamos com o Estado Social em uma abordagem histórica, acompanhada de considerações acerca de suas características e especificidades. O estudo envolve a realização das políticas sociais no Estado Social, em regime de monopólio ou não, bem como a nova reconfiguração do Estado que emerge em resposta às diversas mudanças políticas, econômicas e sociais.

Por fim, no arrebol do amanhecer do Terceiro Setor e diante do diagnóstico do Estado Social atual, o terceiro capítulo busca mergulhar na ideia de uma nova relação entre Estado e as organizações solidárias da sociedade civil realizadoras de políticas sociais que não seja pautada na dependência, na subordinação ou em uma tutela protecionista e verticalizada. O vínculo proposto pauta-se em princípios de identidade, cooperação, estabilidade e confiança (no ajustado) e pressupõe um ambiente mergulhado em liberdade, igualdade, fraternidade e democracia, com parceiros detentores de responsabilidades recíprocas, o que não afasta a possibilidade de mecanismos de garantia do Poder Público, mas que serão temperados pela proporcionalidade e abraçados pela transparência.

## PARTE I: OS PARCEIROS

### 1 TERCEIRO SETOR: UM NOME PARA CHAMAR DE SEU

#### 1.1 Panorama histórico

O interesse pelo espaço de conhecimento que compreende as organizações da sociedade civil que não perseguem lucro e estão fora do Estado e do Mercado tem crescido exponencialmente no contexto recente.

Historicamente, as iniciativas e as práticas de proteção social sempre estiveram presentes nas comunidades humanas e antecedem a criação do Estado, com registro desde a era Antiga na Índia, na Pérsia, na China, no Egito, na Gália, na Germânia, na Grécia e em Roma<sup>1</sup>. Na Idade Média, foram concebidas, com fundamento na piedade religiosa, como resposta às situações de grande pobreza. Nas sociedades europeias do Antigo Regime, ao lado das confrarias religiosas para fins de caridade e assistência, os trabalhadores reuniam-se em corporações de ofícios ou profissões.

Em alguns países europeus, o processo de afirmação do poder político em um “poder central”, se considerada a influência da Igreja Católica na era medieval, significou um conflito entre o direito do Estado e o direito canônico. Assim, com a dimensão econômica e social das associações laicas ou religiosas, bem como com a sua importância política<sup>2</sup>, havia um estrito controle do monarca em seu funcionamento, e eram necessárias a licença régia, a aprovação dos estatutos e a aplicação das leis do direito civil. Por outro lado, as confrarias religiosas medievais, previstas no Código de Direito Canônico, eram inculcadas de um caráter ético-cristão e seus estatutos deviam ser aprovados pela autoridade eclesiástica.

Com o tempo, a legitimidade das corporações profissionais passou a ser questionada por agredir os direitos individuais da liberdade e da propriedade e por impedir a livre circulação, a liberdade de escolha do consumidor e o progresso técnico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *As instituições particulares de solidariedade social*. Coimbra: Almedina, p. 19.

<sup>2</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>3</sup> Cf. GARRIDO, Álvaro (2016). *Uma história da Economia Social*. Lisboa: Tinta da China, p. 67: “Em França, em fevereiro de 1776, foram revogados os privilégios das corporações de ofício e interditas as confrarias profissionais. Após a Revolução de 1789, as sociedades de socorros mútuos foram as herdeiras das antigas instituições de solidariedade de base corporativa e religiosa. Em 1792, uma lei francesa interditou as

Os ideais liberais do século XIX de um Estado forte, protetor “*da vida, da liberdade e dos bens*”<sup>4</sup> dos cidadãos, assentados nas ideias primordiais da liberdade, como domínio de autonomia dos indivíduos em face do poder do Estado, e na absolutização da propriedade, eram inconciliáveis com o direito de associação, conforme a alegação de que tal direito poderia diminuir a iniciativa dos particulares de livremente procurarem a satisfação dos seus interesses. A solidariedade social manifestava-se apenas no âmbito privado, através de formas sociais de entreajuda: no seio das famílias, das igrejas, das comunidades locais ou de organizações mutualistas<sup>5</sup>.

Na era liberal, as instituições que exerciam funções de beneficência sofreram acentuada ingerência em seus estatutos sociais e em suas administrações e transformaram-se em meros departamentos administrativos do Estado. O direito de associação era incompatível com o ideário liberal, que considerava a estrita separação entre público e privado, o que fez com que as associações fossem alvos de rigorosos poderes de controle e fiscalização por parte do Estado<sup>6</sup>.

A sublimidade da liberdade no pensamento originário liberal correspondia a uma liberdade como garantia de não interferência do poder estatal – um verdadeiro direito de defesa dos indivíduos contra o Estado –, a uma ideia de propriedade moldada à liberdade de cada indivíduo desenvolver os seus próprios interesses econômicos e de um direito de voto apenas àqueles detentores de um determinado poder aquisitivo (sufrágio censitário) e, por fim, a uma visão de segurança condizente com a liberdade de cada indivíduo procurar por si a própria felicidade, mas com um Estado forte que tivesse como funções essenciais a defesa externa e a segurança interna<sup>7</sup>. Desse modo, os fins perseguidos pelo Estado Liberal não eram a realização do bem comum ou a felicidade dos súditos, mas tão somente assegurar uma ordem jurídica<sup>8</sup> que permitisse que cada um procurasse a própria felicidade.

---

confrarias de vocação e somente em 1852 essas organizações, de tipo mutualista, foram reconhecidas pelo Estado e começaram a receber ajudas de origem pública”.

<sup>4</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2015). O papel do Estado na sociedade e na socialidade. In LOUREIRO, João Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.), *A Economia Social e civil: Estudos*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 23.

<sup>5</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2015). *op. cit.*, p. 23.

<sup>6</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, pp. 43-46.

<sup>7</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2009). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (4ª ed.). Coimbra: Almedina, pp. 52-53.

<sup>8</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis (2013). *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, p. 66; SOARES, Rogério Ehrhardt (1969). *Direito público e sociedade técnica*, Coimbra: Almedina, p. 45: “a felicidade transforma-se em valor político primário. E o Estado abandona as representações patéticas de

Os pressupostos teóricos do Estado de direito liberal fundamentam-se em uma “ideal separação entre o Estado e a Sociedade”<sup>9</sup>, que consiste em uma ideologia de três separações: a) a separação entre Estado e economia, que se expressa na visão de um Estado que deve restringir-se somente a garantir a paz externa, a segurança interna e a propriedade e abster-se, em regra, de intervir na economia; b) a separação entre Estado e Moral – separação Estado-ética –, que significa que a moralidade pertence apenas à consciência autônoma de cada indivíduo e não deve ser assumida pelo Estado; e c) a separação entre Estado e sociedade civil – separação Estado-sociedade –, que se traduz em uma ideia de sociedade em que coexistam os domínios econômicos e morais e na qual caiba ao Estado a manutenção da paz social que propicia o desenvolvimento da sociedade civil.

A ascensão da burguesia propiciou a contenção do poder estatal, a consagração da igualdade formal e a garantia da liberdade individual e do direito de propriedade. Conforme Sarmiento<sup>10</sup>, todas essas medidas criavam “o *arcabouço institucional indispensável para o florescimento do regime capitalista*”, com vista à necessidade de segurança indispensável para as relações econômicas.

No aspecto global das relações de produção do capitalismo no Estado Liberal, observa-se a falsa ideia de um Estado neutro para a realidade de um Estado Protetor<sup>11</sup> dos interesses da classe burguesa, com intromissão no mercado de trabalho e repressão à greve e à liberdade de associação dos trabalhadores. E, se na lógica teórica do Estado Liberal todos os direitos deveriam beneficiar a todos, na prática, como bem ressalta Miranda (2012)<sup>12</sup>, alguns foram denegados àqueles que não possuíam certos requisitos econômicos, outros beneficiariam apenas aqueles de determinada classe, e outros, como o direito de associação, em especial o direito de associação sindical, não eram permitidos.

A instituição familiar da era liberal, retratada pelo pequeno núcleo formado pelos cônjuges, pelos descendentes e pelos servidores, tornou-se a representação da sociedade

---

glória, grandeza, excelência, majestade, honra, eminência, para se informar de um ethos em que a virtude do cidadão é a garantia da felicidade”.

<sup>9</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis (2013). *op. cit.*, pp. 59-64. O autor apresenta as ideias representativas de Adam Smith, Kant e Humboldt para analisar os pressupostos teóricos do Estado de direito liberal no aspecto das três separações, respectivamente: Estado-economia, Estado-moral e Estado-sociedade.

<sup>10</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *Direitos fundamentais e relações privadas* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 37.

<sup>11</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis (2013). *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>12</sup> Cf. MIRANDA, Jorge (2012). *Manual de Direito Constitucional: Direitos fundamentais*, IV (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, p. 28.

livre burguesa e constituía, basicamente, uma unidade de produção. A intimidade tornou-se uma importante característica da sociedade liberal burguesa. Os indivíduos, sob a proteção da intimidade de seu restrito círculo doméstico, exprimiam o sentimento de homens livres, que pensavam livremente em sua esfera de autonomia e independência. Desse modo, a família liberal burguesa sustentava-se em dois pilares: a propriedade e a intimidade, que correspondiam a limites impostos à ação do Estado. Assim, como bem definiu Soares<sup>13</sup>: “*é a propriedade que define a família; é a intimidade que a preserva*”.

Os direitos fundamentais na concepção liberal, em uma sociedade civil apolítica e emancipada<sup>14</sup> em relação ao Estado, seriam apenas aqueles direitos do homem individual, isolado e encurvado em si próprio, de forma que todos os direitos que decorressem de associações ou lutas de classe, que adentrassem a seara do político ou mesmo que fossem relativos aos trabalhadores, tais como direito sindical ou à greve, seriam encarados como agressões à liberdade por promoverem interesses “*egoísticos e mesquinhos*”<sup>15</sup>.

A ausência das organizações do Terceiro Setor no período liberal pode ser assim justificada pela impossibilidade de efetividade do direito de associação, visto como incompatível ao direito individual de liberdade e aos valores da segurança, da propriedade e da intimidade dos indivíduos, pois, ao tomar o indivíduo como ponto de partida<sup>16</sup>, demonstrava-se inadmissível a solidariedade entre particulares que pudesse prejudicar a liberdade e as independências privadas.

As transformações econômicas e sociais resultantes do processo de industrialização, a organização em partidos de massa e a luta pelo sufrágio universal desencadearam uma reformulação do Estado e uma necessidade de intervenção estatal no campo econômico, como forma de correção das disfunções do mercado, e no campo social,

---

<sup>13</sup> Cf. SOARES, Rogério Ehrhardt (1969). *op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>14</sup> Cf. LAFER, Celso (1988). *A reconstrução dos direitos humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* (1ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras, p. 192. Em relação à emancipação da sociedade, o autor faz uma interessante correlação entre o liberalismo e o marxismo: “Entre as expectativas ideológicas vale a pena realçar que tanto a tradição do liberalismo quanto a do marxismo são herdeiras da reflexão do século XIX que emancipou da sociedade o Estado. Nesta emancipação, a sociedade, nas suas várias articulações, torna-se o todo do qual o Estado é considerado a parte que detém o monopólio da coerção organizada. Daí a ideia da supremacia da sociedade diante do Estado. Para o liberalismo, por força desta supremacia o Estado seria reduzido à função de um simples supervisor da evolução espontânea da humanidade. Para o marxismo, o Estado desapareceria depois da fase intermediária da ditadura do proletariado, dando margem ao aparecimento de uma sociedade autorregulada e sem classes”.

<sup>15</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis (2013). *op. cit.*, p. 79; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2009). *op. cit.*, p. 52.

<sup>16</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2009). *op. cit.*, p. 51.

de modo a apaziguar os efeitos da pobreza e da miséria com a oferta de prestações sociais que buscassem garantir uma vida digna aos cidadãos.

Nesse panorama, embasadas em perspectivas diferentes, surgem diversas críticas às ideias liberais e ao individualismo exacerbado feitas pelo marxismo, pelo socialismo utópico e pela doutrina social da Igreja Católica.

O Estado Social rompeu com a separação entre público e privado estabelecido pelo Estado Liberal, de forma a aproximar o Estado e a sociedade. Nesse contexto, o Estado tornou-se um instrumento da sociedade<sup>17</sup> para combater as injustiças sociais, conter os excessos do mercado e realizar prestações públicas à comunidade.

O processo de substituição dos modos artesanais de produção pela industrialização, nos séculos XVIII e XIX, ocasionou muitos acidentes pelo uso de máquinas e uma elevada mortalidade devido às péssimas condições de trabalho, o que tornou imperativo que a assistência envolvesse a cobertura ou a provisão de riscos sociais<sup>18</sup>. O Estado foi obrigado a ter uma intervenção ativa e dirigente na sociedade para construção de infraestrutura e promoção da economia, garantia aos trabalhadores e qualidade de vida aos cidadãos, por meio de prestações de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, segurança social e cultura.

A gênese do Estado Social é apontada por alguns a partir da criação das primeiras normas de proteção social, promovidas por William Beveridge em 1942<sup>19</sup>, para minimizar os efeitos da Revolução Industrial nos trabalhadores ingleses. No mesmo diapasão, Otto von Bismarck introduziu na Alemanha uma legislação de proteção ao trabalhador e de assistência social que buscava afastar os avanços das ideias socialistas e conquistar alguma paz social<sup>20</sup>.

O Estado Social nasce, conforme Loureiro (2010), no encontro do Estado e da sociedade e conta com uma diversidade de modelos para sua realização, em um contexto de mudança social, com a proposta de responder à questão da pobreza e da miséria<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Cf. BARROSO, Luís Roberto (2009). *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, p. 65.

<sup>18</sup> Cf. GARRIDO, Álvaro (2016). *op. cit.*, p. 67.

<sup>19</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *Direitos fundamentais na arena global* (2ª ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 181.

<sup>20</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *op. cit.*, p. 43.

<sup>21</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos "direitos adquiridos"*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 10.

O advento do Estado Social trouxe a revitalização do extenso e heterogêneo grupo de organizações que ocupam um espaço distinto das empresas privadas lucrativas e do Estado e fez eclodir expressivas análises econômicas a partir de 1970<sup>22</sup>.

A participação das associações na história norte-americana, o cooperativismo da Europa central e os movimentos sociais da América Latina evidenciam a importância fundamental do componente histórico e cultural de cada país no desenvolvimento das organizações do Terceiro Setor.

É certo que, desde o século passado, as associações têm sido objeto de estudo de diversos autores, como Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill. Ao analisar a vida político-social dos Estados Unidos do século XIX, Tocqueville (1977)<sup>23</sup> destaca a importância da prática do associativismo na formação do Estado e na construção da democracia<sup>24</sup> dos Estados Unidos. Para o autor francês, as associações voluntárias da sociedade americana cumprem não apenas funções sociais e políticas, mas expressam os valores nacionais e contribuem para a saúde cultural da nação. Já Stuart Mill (1991)<sup>25</sup> procurou apontar também a relação do governo com as associações, de forma a demonstrar a necessidade de o Estado captar a criatividade da sociedade para articular e gerenciar as forças sociais atuantes e obter resultados<sup>26</sup>. O autor inglês defendia que o cooperativismo contribuía para aumentar a produtividade<sup>27</sup>, graças ao interesse dos associados em sua

---

<sup>22</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *As instituições particulares de solidariedade social: Governação e Terceiro Sector*. Coimbra: Almedina, p. 31. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Branch, p. 17.

<sup>23</sup> Cf. TOCQUEVILLE, Alexis de (1977). *Democracy in America*, volume I-II. Amazon, edição digital: “Os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos estão constantemente a se unir. Não só possuem associações comerciais e industriais, nas quais todos tomam parte, como ainda existem mil outras espécies: religiosas, morais, sérias, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e muito pequenas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir hotéis, edificar igrejas, distribuir livros, enviar missionários aos antípodas; assim criam hospitais, prisões e escolas. Trata-se, enfim, de trazer à luz ou se desenvolver um sentimento pelo apoio de um grande exemplo, eles se associam. Em toda parte, onde, à frente de uma empresa nova, vemos na França o governo e na Inglaterra um grande senhor, tenhamos a certeza de perceber, nos Estados Unidos, uma associação” (tradução livre).

<sup>24</sup> Cf. NAMORADO, Rui (2013). *O mistério do cooperativismo: Da cooperação ao movimento cooperativo*. Coimbra: Almedina, p. 29.

<sup>25</sup> Cf. STUART MILL, John (1991). *Sobre a liberdade*. São Paulo: Vozes, p. 153.

<sup>26</sup> Cf. COELHO, Simone de Castro Tavares (2005). *Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos* (3ª ed.). São Paulo: Editora Senac, pp. 33-35.

<sup>27</sup> Cf. JARAMILO, Mario Arango (2011). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Medellín: Universidad Cooperativa de Colombia, p. 11.



cooperativa, e influenciou, no nível mundial, a elaboração da primeira lei que regulamentou o cooperativismo<sup>28</sup>.

Na visão de Bruni e Zamagni (2010)<sup>29</sup>, a forma básica de organização das entidades sem fins lucrativos no modelo norte-americano é a fundação que representa a alocação de recursos em um gesto unidirecional, ao passo que na Europa o destaque é a associação que corresponde a livre convergência de vontades, de diversas pessoas, em um objetivo comum. Desse modo, na perspectiva anglo-saxônica, o Terceiro Setor sempre foi mais oposição ao mercado, enquanto na Europa sustenta-se como aquele que “não é Estado”.

Conforme Defourny e Develtere (1999), a gênese do setor da Economia Social está intrinsecamente conectada à evolução da liberdade de associação. As condições de surgimento e desenvolvimento da Economia Social decorrem de dois fatores<sup>30</sup>: o primeiro, das pressões sociais para resolver necessidades não satisfeitas e solucionar problemas agudos da sociedade; e o segundo, de identidades coletivas ou destino comum de um determinado grupo, que compreende o estabelecimento de fortes elos socioculturais, como, por exemplo, religião, padrões familiares, identidades de aldeia etc.

Para Santos (1998)<sup>31</sup>, as organizações do Terceiro Setor surgiram no século XIX como alternativa ao capitalismo e buscavam novas formas de organização de produção e de consumo, com os objetivos de questionar os princípios defendidos pela burguesia em ascensão e reduzir os efeitos causados pela Revolução Industrial nos indivíduos. Há a ideia de autonomia associativa como finalidade de “*combater o isolamento do indivíduo em face ao Estado e a organização capitalista de produção e da sociedade*”. O autor elenca como valores normativos do movimento de associação “*a ajuda mútua, a cooperação, a solidariedade, a confiança, a educação para formas alternativas de produção, de consumo e de vida*”.

---

<sup>28</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, p. 31.

<sup>29</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *Economia civil: Eficiência, equidade e felicidade pública*. São Paulo: Cidade Nova, pp. 119-123.

<sup>30</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *L'économie sociale au Nord et au Sud*. Bruxelas: Editions de Boeck, pp. 23-27.

<sup>31</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In Congresso sobre a Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, p. 16.

Já para os autores italianos Bruni e Zamagni (2015)<sup>32</sup>, a ideia da economia civil não é um sistema alternativo ao capitalismo, mas uma tradição de pensamento e uma nova perspectiva de estudo da economia, um processo inclusivo para todos aqueles descontentes com o capitalismo financeiro da época, como um laboratório de experiências e práticas que permite imaginar uma alternativa possível. Para os autores, as ações da sociedade civil, sejam de forma autônoma ou organizada, constituem um pressuposto para a sustentabilidade do Mercado e do Estado.

De forma geral, a formação e o desenvolvimento histórico das organizações do Terceiro Setor podem ser sintetizados em quatro grandes movimentos:

1-Período antigo: marcado pela diversificação de formas de ajuda mútua e colaboração entre membros de uma comunidade, em resposta a demandas e problemas enfrentados pela própria comunidade, tais como calamidades, situações de pauperização, epidemias e tragédias. Remetem a todas as formas de associações e ajudas coletivas, assentadas em concepções laicas ou religiosas de auxílios a pessoas em geral, adstritas a situações específicas ou apenas a membros de um determinado grupo, que têm como exemplo de uma raiz histórica longínqua desde os fundos de ajuda no Egito dos faraós e as formas de auxílio para organização do ritual de cerimônia fúnebre na Grécia antiga até as associações de artesãos na Roma antiga<sup>33</sup>. Os agrupamentos e os modos de ajuda eram constituídos em diferentes formatações e são a origem primitiva das associações e das cooperativas.

2-Período liberal: determinado pela primazia do indivíduo e pelo tríplice alicerce: liberdade, segurança e propriedade. Nessa época, o direito de associação passou a ser questionado por afrontar os direitos individuais de liberdade. O direito de associação seria incompatível com o direito de liberdade,

---

<sup>32</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2015). *L'economia civile: Un'altra idea di mercato*. Bologna: Il Mulino, pp. 12-13.

<sup>33</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 4. Os autores explicitam que o colapso do Império Romano trouxe um acentuado aumento dos abrigos e a criação de abadias, mosteiros e outros agrupamentos de fundo religioso. A realidade da era medieval foi muito rica e diversificada em formas de caridade, irmandades, guildas e muitas associações. Os autores relatam ainda diversas iniciativas encontradas na China da dinastia Tang, no mundo muçulmano, na África pré-colonial e na América pré-colombiana e a importância da maçonaria. Na era do Iluminismo, destacam as sociedades de círculos literários e musicais, os clubes e as sociedades recreativas.

já que diminuiria a autonomia de iniciativa do indivíduo na busca da sua felicidade e na satisfação dos seus interesses particulares.

3-Período do Estado Social: assinalado por dois momentos – um voltado para o ressurgimento do direito de associação e o desenvolvimento das formalizações jurídicas das associações, das mutualidades e das cooperativas, e outro decorrente da expansão do Estado Social e, conseqüentemente, do sistema de proteção social público. O primeiro momento é marcado por críticas ao Estado Liberal, ao individualismo e às condições de trabalho que levaram à consagração dos direitos sociais, culturais e econômicos. Em um cenário de grandes mudanças sociais, injustiças no tratamento dos trabalhadores, eclosão de guerras e crise, a criação de associações, mutualidades e cooperativas procurou amenizar os efeitos causados pelas transformações sociais e econômicas trazidas no bojo da Revolução Industrial, das guerras mundiais e da crise financeira. Os efeitos causados aos trabalhadores durante a Revolução Industrial propiciaram a criação de associações de socorro mútuo para proteção em casos de invalidez, morte e acidentes de trabalho. As iniciativas de ajuda eram muito heterogêneas e fragmentadas, atreladas ao desenvolvimento histórico e social de cada povo. Em um segundo momento, o foco está no desenvolvimento do Estado Social e do Estado Providência e na expansão das prestações e das atividades na seara social realizadas por ele, diretamente, ou, indiretamente, por meio de organizações do Terceiro Setor. As organizações não lucrativas, não pertencentes ao Estado ou ao Mercado, passaram a desempenhar atividades e projetos sociais no campo da saúde, da educação e da segurança social, de forma a complementar as ações do Estado, exercer atividades com maior proximidade com o Mercado, em áreas de inovação e produtos, e buscar o cumprimento de demandas propostas pela própria sociedade civil.

4-Período atual: caracterizado pela renovação das organizações do Terceiro Setor, desde os anos de 1970, pela variedade de estudos e pesquisas, pela heterogeneidade de iniciativas e experiências, pela multiplicidade de

atores<sup>34</sup> envolvidos e pela busca de diferentes respostas frente aos novos desafios e aos problemas atuais. A emergência do Terceiro Setor teve como causas diversos fatores em diferentes contextos geográficos, intensificada pela crise que assaltou o Estado Providência e sua retração na prestação de serviços públicos sociais, pelas dificuldades no mercado de trabalho e pelo aumento das condições de pobreza. Novas iniciativas e experiências da sociedade civil surgiram para minimizar os efeitos do pós-guerra, das crises do capitalismo, das questões ambientais e dos persistentes problemas de pobreza, exclusão social e desemprego. O Terceiro Setor emergiu a partir dos anos 70, em maior proximidade ora com o setor público, ora com o Mercado. Há ainda um movimento de aproximação entre os vários ramos e agrupamentos do próprio Terceiro Setor, em busca do fortalecimento deste, por meio de agentes articuladores que procuram promover alianças intersetoriais e novos estudos e pesquisas na área. Observa-se a criação de novas organizações do Terceiro Setor, com uso de novas lógicas e estratégias, atentas às novas demandas sociais e ambientais, ao lado de antigas organizações, consolidadas em práticas e estruturas cristalizadas em modelos tradicionais. A realidade atual<sup>35</sup> do Terceiro Setor configura-se difusa e heterogênea, com enquadramentos jurídicos variados, organizações novas e outras tradicionais, com menor ou maior aproximação com o setor público ou privado e com uma pluralidade de abordagens teóricas e conceituais. Se considerada a fragmentação do setor, há um acentuado risco de isomorfismo, o que demonstra a importância de enquadramentos jurídicos que permitam estabelecer distinções, compreender as tarefas e determinar responsabilidades.

---

<sup>34</sup> Cf. SAMPAIO, Jorge Silva (2014). *O controlo jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 73, 83.

<sup>35</sup> Cf. LOPEZ, Felix Garcia (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília: IPEA, pp. 11, 21-25. O documento apresenta as organizações sociais do Brasil por distribuição por território, finalidades da atuação, natureza jurídica, vínculos trabalhistas, recursos públicos federais e evolução.

## 1.2 Os diversos enfoques para o estudo das organizações do Terceiro Setor

A variedade de termos e critérios, os atores e os grupos envolvidos e as diferenças de contextos históricos e sociais propiciam uma abundância de classificações e de definições sobre o conjunto de organizações que não são públicas e não perseguem o lucro.

A primeira polarização dos estudos sobre as organizações sociais não lucrativas e não pertencentes ao Estado ou ao Mercado apresenta-se em duas grandes divisões de tradições; dessa forma, de um lado estão os estudos atinentes à tradição anglo-saxônica e, de outro, aqueles ligados à tradição da Europa continental, predominantemente francófona.

Na tradição anglo-saxônica, a caracterização das organizações não pertencentes ao Estado ou ao Mercado está situada no denominado “setor não lucrativo”, que tem como critério de atuação o Princípio da Não Distribuição de Benefícios<sup>36</sup>, o qual significa que eventuais excedentes, benefícios ou dividendos não podem ser distribuídos aos indivíduos que as controlam nem tampouco a seus membros, administradores ou diretores, e sim devem ser aplicados integralmente nas próprias organizações. Estas, denominadas “Organizações Não Lucrativas”, geralmente são estruturadas formalmente, com natureza jurídica privada, possuem autonomia e dispõem de recursos, materiais ou humanos, voluntários. Por esse critério, com ênfase à não distribuição de lucros ou dividendos, estão naturalmente eliminadas as cooperativas e as entidades mutualistas. As organizações não lucrativas são entidades particulares com características principais de organização, estruturação e regularidade nas atuações, não distribuidoras de lucros, autogovernadas e voluntárias<sup>37</sup>.

A ausência de dados e informações sobre as organizações não pertencentes ao Estado ou ao Mercado impulsionou a realização de uma pesquisa realizada pela universidade americana Johns Hopkins (*The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*)<sup>38</sup>. Com influência na terminologia e na visão analítica americana sobre o denominado “setor não lucrativo”, o estudo teve como objetivo quantificar a força

---

<sup>36</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>37</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>38</sup> Cf. SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K., LIST, Regina, TOEPLER, Stefan, SOKOLOWSKY, S. Wojciech et al. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, pp. 1-39.

econômica das organizações, haja vista a sua importância social e política em diversos países do mundo.

Com foco na diversidade de formas e de atividades das organizações do setor não lucrativo, na heterogeneidade dos atores envolvidos e na realidade do Terceiro Setor em cada país, a pesquisa procurou identificar os fatores que parecem incentivar ou retardar o desenvolvimento do setor, de forma a avaliar o impacto econômico das organizações em cada localidade, divulgar suas ações e melhorar a conscientização do público. A classificação das atividades e a análise dos aspectos econômicos tiveram como enfoque o escopo, a estrutura, o financiamento e o papel do setor sem fins lucrativos enlaçados em cinco características comuns: organizações estruturadas, natureza privada, não distribuição de lucro, autonomia e presença de voluntários.

Os dados coletados constam de 1995 a 1998, e o estudo teve início em oito países (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Suécia, Hungria e Japão), com expansão para 35 países divididos em desenvolvidos, em desenvolvimento e em transição. As atividades realizadas pelas organizações sem fins lucrativos foram classificadas em 12 categorias: cultura, educação e pesquisa, saúde, serviço social, ambiente, desenvolvimento, civil e advocacia, filantropia, internacional, congregações religiosas, empresariais e profissionais e sindicais e outros.

O conceito de “Economia Social”, denominação de tradição francófona, evidencia a finalidade social dos serviços ofertados pelas organizações, a primazia do trabalho em detrimento do capital (enquanto fatores), o processo democrático na tomada de decisões e a autonomia de gestão<sup>39</sup>. A origem do termo remonta à França na primeira metade do século XIX<sup>40</sup>.

A ideia da Economia Social assenta-se em princípios democráticos, participativos e economicamente plurais, em projetos políticos e formas de mobilização e organização de recursos para produção material de bens e serviços e em concepções econômicas de redistribuição, reciprocidade e troca, com utilização de recursos monetários e não monetários. A partir de diferentes contextos nacionais e uma diversidade de iniciativas e

---

<sup>39</sup> Cf. MORENO Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 3.

práticas da sociedade civil, a economia solidária e social reivindica direitos políticos de participação no poder e procura apresentar uma proposta de outra economia<sup>41</sup>.

Esse conceito ainda pressupõe a criação de vínculos de reciprocidade e a colaboração entre os membros, como nos casos das cooperativas, no entanto exclui as associações de solidariedade social, como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), em Portugal<sup>42</sup>. As IPSS, no entanto, podem ser abarcadas em um denominado “subsetor da propriedade solidária”, parte de um grande setor cooperativo e social<sup>43</sup>.

Para Ferreira (2009, março)<sup>44</sup>, a ideia do Terceiro Setor, em uma conotação anglo-saxônica, centra-se na lucratividade, ao passo que a Economia Social conecta-se aos direitos de propriedade, com o mundo econômico dividido, no primeiro caso, em organizações lucrativas ou não lucrativas, ou em organizações capitalistas e organizações que geram uma riqueza coletiva, no segundo caso. O Terceiro Setor, segundo Loureiro (2012)<sup>45</sup>, representa uma vasta área de organizações entre o poder público e o mercado enquanto a Economia Social corresponde a uma “nova alternativa”, uma “resposta à crise” e ainda como “mais que economia”.

Há ainda a designação europeia de “Terceiro Sistema”, proveniente de uma iniciativa da Comissão Europeia em um estudo chamado “*The Third System, Employment and Local Development*”. Esse estudo envolveu 81 projetos de investigação e de intervenção e teve como objetivo responder a questões sobre a natureza e a escala do Terceiro Sistema, sua importância para criação de empregos, distinção de organizações entre públicas e privadas e a capacidade de respostas dadas pelo Terceiro Sistema às necessidades sociais.

---

<sup>41</sup> Cf. LAVILLE, Jean-Louis (2009, março). A economia solidária: um movimento internacional. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, pp. 7-47.

<sup>42</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, p. 21.

<sup>43</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, p. 209.

<sup>44</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2009, março). A invenção estratégica do Terceiro Sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceitual. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, pp. 169-192.

<sup>45</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2012). O(s) rosto(s) da Europa. Rostos e (des)gostos da(s) Europa(s): dom, fraternidade e pobreza(s). In *Revista da Universidade de Aveiro*, nº 1 (II série), p. 202.

As características da abordagem europeia do Terceiro Sistema podem ser sintetizadas em três parâmetros<sup>46</sup>: o estudo dos tipos de organizações envolvidas e a natureza intermediária do Terceiro Sistema, que enfatiza o caráter aberto, misto e intermediário de um setor distinto do Estado e do Mercado, dentro de um “pluralismo de bem-estar” ou de uma economia mista e ainda a dimensão sociopolítica, além da econômica, em uma abordagem histórico-dinâmica.

A noção de Terceiro Sistema é utilizada pelo CIRIEC e por alguns documentos da União Europeia, na busca pelo afastamento de um viés americano – que se baseia em um critério de não distribuição e que exclui cooperativas e mutualidades –, de forma a se aproximar de outro mais apropriado à tradição histórica dos países europeus e a estabelecer limites à distribuição de lucros ou dividendos entre os membros, com inclusão de cooperativas e mutualidades<sup>47</sup>.

Para Moreno (2012)<sup>48</sup>, a principal distinção reside na exclusão das empresas cooperativas, haja vista a pobre experiência cooperativa nos Estados Unidos e a abundante presença dessas na história europeia. Ressalta-se ainda a ausência na tradição norte-americana das mutualidades e de experiências solidárias na área de crédito, como o Banco Grameen em Bangladesh<sup>49</sup>. A autora espanhola destaca ainda outras duas abordagens: “ênfase do não Mercado”, que corresponde à área de bens e serviços que são disponibilizados para os consumidores sem a opção do Mercado e podem ser considerados bens públicos ou bens coletivos, e “ênfase da produção de bem-estar”, que objetiva comparar as atividades realizadas na seara do bem-estar social pelas instituições públicas, pelas empresas privadas e pelo setor não lucrativo, nos aspectos de eficácia e de resultados, mormente na área da saúde no Reino Unido<sup>50</sup>.

A segunda polarização de estudos sobre o Terceiro Setor remete à classificação proposta primordialmente por Santos (1998), que abrange as diversas conceituações em

---

<sup>46</sup> Cf. LAVILLE, Jean-Louis; BORZAGA, Carlo; DEFOURNY, Jacques; EVERS, Adalbert; LEWIS, Jane; NYSSSENS, Marthe; PESTOFF, Victor (1999). Third System: A European definition. In *European Commission, The enterprises and organizations of the third system: A strategic challenge for employment*, p. 1-37.

<sup>47</sup> Cf. LAVILLE, Jean-Louis; BORZAGA, Carlo; DEFOURNY, Jacques; EVERS, Adalbert; LEWIS, Jane; NYSSSENS, Marthe; PESTOFF, Victor (1999). *op. cit.*, p. 4.

<sup>48</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 25.

<sup>49</sup> Cf. QUELLHAS, Ana Paula (2005). O Terceiro Setor na encruzilhada do sistema financeiro: O caso das caixas de crédito agrícola mútuo e das caixas econômicas em Portugal. In *Boletim de Ciências Econômicas*. Coimbra, p. 4.

<sup>50</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 26-27.



dois universos teóricos<sup>51</sup> distintos: o dos países do norte e o dos países do sul. Para o autor, o Terceiro Setor eclodiu nos países centrais e principalmente na Europa, no século XIX, com uma autonomia associativa como matriz e de forma a ser uma alternativa ao capitalismo, com raízes históricas apoiadas no socialismo, no cristianismo social e no liberalismo, na busca por minimizar os efeitos da Revolução Industrial, combater o isolamento do indivíduo frente ao Estado e, ainda, organizar o capitalismo de produção<sup>52</sup>. Em alguns países periféricos, o surgimento do Terceiro Setor acopla-se às lutas de democratização, aos movimentos sociais e à participação das organizações não governamentais transnacionais<sup>53</sup> como estratégia na realização de assistência internacional.

Sinteticamente, as diferentes bifurcações teóricas estão interligadas a uma evolução histórica, a uma análise geopolítica mundial, às transformações do Estado Social e a uma visão própria de proximidade entre o Estado e o Mercado.

As diversas abordagens de análise do Terceiro Setor podem ser agrupadas sinteticamente em seis:

1-Histórica: ressalta a formação, o desenvolvimento e a dinâmica das organizações do Terceiro Setor em uma perspectiva histórica. Compreende que todas as iniciativas e agrupamentos de ajuda estão fortemente enraizados na história das sociedades humanas. É uma abordagem de grande repercussão na Economia Social<sup>54</sup> que interliga a origem desta com a evolução da liberdade de associação.

2-Jurídico-institucional: interessa-se por identificar as principais formas legais ou institucionais das organizações do Terceiro Setor. Assenta-se em critérios jurídicos<sup>55</sup> para determinar quais entidades, quais disposições regulamentares e quais características são essenciais para reconhecer as organizações como pertencentes ao Terceiro Setor em determinada sociedade.

---

<sup>51</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *O papel das organizações do Terceiro Sector na reforma das políticas públicas de proteção social: Uma abordagem teórico-histórica*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, pp. 57.

<sup>52</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *op. cit.*, p. 15.

<sup>53</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (2006). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade* (11ª ed.). São Paulo: Cortez, p. 301.

<sup>54</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 3.

<sup>55</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 34.

Na perspectiva da Economia Social<sup>56</sup>, as três principais categorias são: cooperativas, empresas de tipo mútuo e organizações associativas, enquanto para a escola anglo-saxônica estão excluídas do Terceiro Setor as cooperativas e as mutualidades. A abordagem jurídica é de grande aplicação, mas passível de amplas diferenças de classificação em decorrência da diversidade e da complexidade dos ordenamentos jurídicos de cada país, o que resulta em dificuldades de comparação no nível internacional.

3-Normativa: busca compreender e destacar os princípios e os valores comuns, de forma a apontar os objetivos próprios da atividade e os modos específicos de organização interna do Terceiro Setor. É um enfoque muito estudado na Economia Social<sup>57</sup>, que se concentra em elencar os princípios comuns das organizações sociais no aspecto do direcionamento da finalidade da atividade realizada aos membros ou a toda a coletividade, da autonomia da gestão, da democracia no processo decisório e da primazia das pessoas e do trabalho sobre o capital.

4-Estrutural<sup>58</sup>: procura analisar a estrutura e os modos de organização das entidades não lucrativas. É uma abordagem muito utilizada internacionalmente, principalmente no enfoque anglo-saxônico, que denomina a área de atuação fora do Estado e do Mercado como “setor não lucrativo” e tem como primordial o Princípio da Não Distribuição de Benefícios. A perspectiva estrutural está centrada no poder organizacional, na estruturação e na enumeração das principais características das entidades do Terceiro Setor – estrutura formal (entidades reconhecidas e legalizadas), caráter privado (separadas do poder público), não distribuição de lucros, dividendos ou benefícios e existência do princípio do autogoverno (criam e controlam as próprias atividades) – e tem como fonte de recursos o voluntariado, seja humano ou material.

5-Econômico-financeira<sup>59</sup>: atenta-se para a origem das fontes de financiamento, em que o setor não lucrativo é caracterizado como aquele em

---

<sup>56</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, pp. 11-15.

<sup>57</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, pp. 15-17.

<sup>58</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 44-46.

<sup>59</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 35-44.

que as contribuições são voluntariamente feitas por parceiros ou benfeitores. Se uma entidade tem como principal fonte de renda (em porcentagem igual ou superior a 50%) aquela obtida por atividades comerciais, é considerada pertencente ao setor lucrativo, independentemente da sua forma jurídica ou do estatuto jurídico, ao passo que, se a entidade possui, em sua maioria, receitas provenientes do setor público, será integrada a este setor, independentemente do seu carácter privado. É uma perspectiva de viés eminentemente econômico, abordada pelo sistema da ONU para analisar o volume principal das fontes de renda das organizações, obter informações e quantificação da renda internacional e estudar a estrutura financeira do Terceiro Setor. São duas as principais fontes de financiamento das organizações do Terceiro Setor: a) receitas próprias, denominadas autofinanciamento, que incluem rendimentos de atividades comerciais, aproveitamentos econômicos, loteria etc.; e b) receitas de fontes externas, que abarcam os acordos pactuados com o setor público ou com o setor privado lucrativo e ainda as contribuições de voluntários. Ressalta a importância da regularidade do financiamento como garantia de maior estabilidade das atividades das organizações do Terceiro Setor, bem como a possibilidade de criação de estratégias de planejamento e melhor realização das ações. É uma abordagem que tem como falha a pouca riqueza de elementos de estudos combinatórios, centralizada apenas em aspectos econômicos e em custos de transação (informação, controle e negociação).

6-Localização setorial: leva em consideração alguns arranjos e classificações que dividem os setores em público, privado e Terceiro Setor ou em um quarto setor, que representa as economias domésticas. Engloba ainda a reflexão das polaridades – público/privado, privado lucrativo/privado não lucrativo – e a análise da situação formal/informal das organizações do Terceiro Setor<sup>60</sup>. Destaca também a localização intermediária<sup>61</sup> do Terceiro Setor, situado entre o setor público e o setor privado lucrativo, com a natureza plural e mista, que combina recursos monetários e não monetários, princípios

---

<sup>60</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 33.

<sup>61</sup> Cf. QUINTÃO, Carlota (2004, maio). *Terceiro Sector: Elementos para referenciação teórica e conceptual*. In *V Congresso Português de Sociologia*. Braga: Universidade do Minho, pp. 1-14.

econômicos do Mercado e do Estado e ideias de redistribuição e de reciprocidade.

O horizonte de estudos sobre o denominado “Terceiro Setor” ou “setor de Economia Social” é uma das áreas mais novas e multidisciplinares<sup>62</sup> e envolve pesquisas, sob os mais variados enfoques, em ciências sociais, políticas e econômicas, gestão e administração, contabilidade, serviço social, saúde pública, psicologia, engenharia e também direito.

As reflexões mais frequentes e as classificações mais tradicionais<sup>63</sup> estão centradas, primordialmente, nas áreas do direito e da economia que sempre tiveram estudos dedicados à organização do Estado e à dinâmica do Mercado.

As análises econômicas, que sempre se preocuparam com os modos de organização das empresas privadas lucrativas e do Estado, miraram, a partir de 1970, uma área independente do setor público e do setor privado, de forma a buscar um respaldo teórico que estudasse os agentes que o integram e explicasse os aspectos de sua contextualização, sua contribuição econômica, seu valor agregado e suas relações com os outros setores institucionais<sup>64</sup>. Foram desenvolvidas várias teorias econômicas, primordialmente concentradas na resposta à indagação: por que surgem as organizações do Terceiro Setor? Em especial, há quatro teorias econômicas – a teoria dos bens públicos, a teoria da confiança, as teorias empresariais e a teoria dos *stakeholders*<sup>65</sup>.

No campo jurídico, a ausência de legislações como um todo, ou pelo menos de algumas que sejam relativamente recentes, e a necessidade de manifestação<sup>66</sup> de Tribunais

---

<sup>62</sup> Há várias dissertações e teses acadêmicas sobre o assunto, em especial: SILVA, Vanessa Costa e (2014). *Terceiro Setor e parcerias na saúde: As organizações sociais como possibilidades e limites na gerência na estratégia saúde da família* (tese de doutoramento em saúde pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro; FALCONER, Andres Pablo (1999). *A promessa do Terceiro Setor: Um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão* (dissertação de mestrado em administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar (2005). *A transformação social no discurso de uma organização do Terceiro Setor* (dissertação de mestrado em psicologia). Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; HECKERT, Cristiano Rocha (2001). *Qualidade de serviços nas organizações do Terceiro Setor* (dissertação de mestrado em engenharia de produção). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

<sup>63</sup> Cf. FERREIRA, Rogério Fernandes (2005). As instituições do Terceiro Sector. In *Revista Ciência e Técnica Fiscal*, 415, pp. 245-258.

<sup>64</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 17.

<sup>65</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, p. 32.

<sup>66</sup> Cf. BORZAGA, Carlo (2005). From suffocation to re-emergence: The evolution of the Italian Third Sector. In EVERS, Adalbert; LAVILLE, Jean-Louis (eds.) (2005). *The Third Sector in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing, p. 54. O autor relata a importância da Decisão 396/1988 da Corte

Constitucionais, bem como a heterogeneidade dos atores e as atividades desempenhadas pelas organizações de Terceiro Setor, têm despertado reflexões sobre conceitos, natureza jurídica, necessidade de formalização e aplicações ao sistema normativo de cada país.

A diversidade de atividades exercidas e de formas de estruturação e a maior proximidade com o Mercado ou com o Estado dificultam a tarefa de teorização, pois estão abrangidas, sob uma perspectiva muito diversa, todas as organizações não lucrativas, não pertencentes ao Estado ou ao Mercado, que realizam políticas sociais (instituições de segurança social), e ainda os clubes de desportos, as entidades de ligas esportivas, os sindicatos, os partidos políticos, as cooperativas (inclusive as cooperativas bancárias e de prestação de serviços), as organizações religiosas (paróquias, mosteiros, confederações de bispos, igrejas e entidades mantidas por essas), as associações (de bairros, comunitárias, de interesses e gostos comuns dos membros etc.), as entidades mutualistas e as fundações particulares. Ainda estão abrangidas as entidades que promovem a intersectorialidade e conectam os diversos setores, Estado, Mercado e Terceiro Setor, em uma aliança estratégica de fomento, de avaliação de programas e projetos, de consultoria e de ajuda em financiamento das ações para obtenção de recursos junto aos fundos nacionais e internacionais.

A classificação das formas jurídicas das organizações do Terceiro Setor, no âmbito de cada ordenamento jurídico, bem como as características que as definem e diferenciam de outras organizações privadas lucrativas ou públicas, estabelece e repercute-se em diversificados estudos organizacionais sobre o Terceiro Setor de cada país. A análise das legislações, tanto as de envergaduras mais amplas, como a Lei de Base da Economia Social em Portugal, quanto as de espaçamento mais restrito, que envolvem apenas as organizações do Terceiro Setor que realizam parcerias com o Estado, como a Lei brasileira nº 13.019 (2014) – com alterações da Lei nº 13.204 (2015) –, possibilita interessantes

---

Constitucional italiana no reconhecimento formal às organizações do Terceiro Setor. Essa decisão declarou inconstitucional a Seção 1 da Lei 6.972, de 17 de julho de 1890 – *Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza* –, em compatibilização ao art. 38 da Constituição italiana que determina que há instituições de beneficência do Estado, ou integradas a ele, mas que a assistência privada é livre (sentença 396/1988, recuperada em: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

reflexões sobre estatutos legais, formalização<sup>67</sup>, necessidades de qualificações e titulações para obtenção de benefícios legais e acessos a certos recursos financeiros.

Outro aspecto interessante no enquadramento jurídico é a pluralidade de disciplinas do direito enlaçadas pelo tema do Terceiro Setor, tais como o direito constitucional (art. 82 da Constituição Portuguesa de 1976)<sup>68</sup>, civil (lei francesa das associações)<sup>69</sup>, administrativo (em Portugal: IPSS; no Brasil: OSCIP<sup>70</sup>), financeiro (o sistema americano envolve isenções fiscais, incentivo a doações privadas e deduções tributárias e controle pelas agências fiscais e tributárias públicas<sup>71</sup>) e bancário (na Itália: cooperativas de crédito, principalmente nas áreas rurais, no final do século XVIII<sup>72</sup>; no Brasil: as cooperativas de crédito ocupam a sexta posição no ranking de volumes de ativos, depósitos e empréstimos bancários e possuem 18% das agências bancárias<sup>73</sup>).

### 1.3 Dificuldades Metodológicas

As principais justificativas para carência de pesquisas e reflexões acadêmicas acerca das organizações sociais não lucrativas e não estatais, que só tardiamente mereceram atenção dos pesquisadores, podem ser agrupadas em dois grandes pontos: o primeiro é voltado para as próprias organizações sociais, e o segundo está preocupado com as transformações do meio em que estão inseridas. A primeira explicação refere-se à

---

<sup>67</sup> Cf. SILVA, Carlos Eduardo Guerra; RESENDE, Tomáz de Aquino; MUNIZ, Reinaldo Maia; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck (2011). Formas jurídicas no Terceiro Setor brasileiro: Estatuto legal, evidências empíricas e formalismo. In *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 16 (58), pp. 42-60.

<sup>68</sup> *Constituição da República Portuguesa* (1976), art. 82, 4: O setor cooperativo e social compreende especificamente: a) os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; b) os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; c) os meios de produção objeto de exploração coletiva por trabalhadores; d) os meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem caráter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.

<sup>69</sup> França: Lei das associações francesas (julho de 1901): A associação, segundo a lei, é constituída de três elementos: o acordo contratual, a finalidade e o desinteresse (não lucrativo).

<sup>70</sup> Brasil: Lei nº 9.790, de 23/03/1999: Lei das OSCIP. Consiste em um título de qualificação, requerida pelas organizações à Administração Pública federal, com a finalidade de facilitar a realização de parcerias.

<sup>71</sup> Cf. COELHO, Simone de Castro Tavares (2005). *op. cit.*, pp. 86-91.

<sup>72</sup> Cf. BORZAGA, Carlo (2005). *op. cit.*, p. 44. O autor relata que na Itália, no ano de 1885, havia 4.896 cooperativas no país, com mais de 570.000 membros, e 904 eram de cooperativas de crédito.

<sup>73</sup> De acordo com o Portal do Cooperativismo Financeiro brasileiro ([www.cooperativismodecredito.coop.br](http://www.cooperativismodecredito.coop.br)), o Brasil possui cerca de 1.100 cooperativas de crédito, 38 centrais estaduais e 4 confederações. (Acessado em março de 2018)

dificuldade de teorização e enquadramento das organizações sociais, haja vista, primordialmente, a heterogeneidade de sujeitos e de atividades realizadas. Já o segundo item relaciona-se com a transformação do papel do Estado, os aspectos da desaceleração econômica e o ambiente de crise, as reformulações dos mecanismos de atividades econômicas do mercado e as decorrentes alterações sociais ocorridas em cada país.

No primeiro ponto, o enfoque está nas próprias organizações sociais e em tudo que se refere exclusivamente a elas. Destacam-se, desse modo, os específicos processos de origem e formação de cada uma das organizações sociais em cada país, a heterogeneidade de seus atores e atividades, suas diferentes formas de criação, estruturação e desenvolvimento, suas finalidades sociais e suas motivações, suas características e os modos de gerenciamento e os aspectos da distribuição de excedentes e da dissolução. Há tamanha diversidade de racionalidades e dinâmicas<sup>74</sup>, muitas vezes contraditórias, que, segundo Almeida (2011), torna-se “*difícil isolar e identificar mecanismos causais ou determinismos únicos*”.

A influência das diferentes religiões<sup>75</sup> e os valores por elas defendidos também não podem ser ignorados na formação das organizações sociais do Terceiro Setor. Há autores<sup>76</sup> que colocam a religião como um importante ponto para compreensão do voluntarismo e do desenvolvimento das organizações do Terceiro Setor de cada país. Historicamente, pode-se destacar a importância das corporações medievais da Igreja Católica<sup>77</sup> em alguns países na promoção de objetivos de assistência, piedade e caridade na realização das Obras de Misericórdia<sup>78</sup>. No entanto, a estruturação das organizações sociais obedece a uma lógica muito mais ampla e diversificada, como resultado da combinação de uma gama de fatores, desde as opções políticas até a formação socioeconômica e cultural de cada país.

---

<sup>74</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, p. 31.

<sup>75</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, pp. 6-8.

<sup>76</sup> Cf. WUTHNOW, Robert (1991). *Between States and Markets: The voluntary sector in comparative perspective*. Nova Jersey: Princeton University Press.

<sup>77</sup> Cf. MONIZ, Jorge Botelho (2014, maio). Igreja Católica e caridade em Portugal: Do múnus bíblico de ajudar o outro à sua indispensabilidade no século XXI. In *Revista Brasileira de História das Religiões*, 19 (7), pp. 223-255. “Em finais do século XV, a Coroa portuguesa desencadeava um processo de reforma da assistência no qual são lançados os alicerces de um sistema de apoio social uniformizado. O surgimento da Misericórdia de Lisboa, em 1498, constitui o culminar desse processo delineado por D. Manuel e que se manteria sem alterações até ao século XIX com o advento do liberalismo”.

<sup>78</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, pp. 23-24.

No segundo ponto, ressalta-se o ambiente que as engloba, com foco nas transformações do papel do Estado, no ambiente de crise do Estado Social e da sua sustentabilidade, nos tipos de capitalismo existentes e suas respectivas dinâmicas econômicas e nas insuficiências e deficiências do Estado e do Mercado.

O ambiente externo implica analisar as mudanças ocorridas em cada Estado, o comportamento do mercado econômico lucrativo, os impactos na sociedade e os contextos globais e locais que interferem no desenvolvimento das organizações do Terceiro Setor.

Há muitas dificuldades metodológicas na compreensão conceitual do Terceiro Setor, o que levou Moreno (2012)<sup>79</sup> a especificá-las em seis vertentes:

1-A primeira dificuldade refere-se à distinção do setor privado não lucrativo das ações próprias da filantropia (mecenato e altruísmo). As atividades de filantropia e altruísmo correspondem às doações de tempo ou dinheiro para a realização de projetos sociais e estão, portanto, entre as possíveis fontes de financiamento do setor não lucrativo. Já o setor não lucrativo teria um espectro mais amplo de atividades e variadas fontes de custeio. Intrinsecamente, trata-se de dificuldades de análise sobre as fontes de financiamento.

2-O segundo problema liga-se à existência de um conjunto integrado de leis que disciplinem a matéria em cada país. A autora explicita que nos Estados Unidos há um conjunto único e integrado de legislações, ao passo que no Japão há uma variedade de leis esparsas. No fundo, tem-se a preocupação sobre o tratamento jurídico dado ao Terceiro Setor, sua uniformidade e a coerência sistêmica.

3-A terceira análise correlaciona-se à segunda por se tratar do sistema jurídico. A questão envolve a discussão sobre a necessidade de integração legal das organizações do Terceiro Setor, a permissão e a necessidade de sua formalização e o grau de estruturação formal exigido para que as entidades componham esse domínio. Abrange, portanto, a reflexão sobre o caráter formal ou informal das organizações do setor não lucrativo.

4-A quarta problemática também abraça o estudo do direito, uma vez que engloba os diferentes tratamentos dados às organizações do Terceiro Setor

---

<sup>79</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 30-32.



nos sistemas jurídicos dos países que adotam o *civil law* ou o *common law*. Em um plano geral, o setor não lucrativo nos países de sistema *civil law* encontra-se mais próximo ao Estado, de forma a assumir e atuar em tarefas públicas, ao passo que nos países de sistema de *common law* as organizações do Terceiro Setor tendem a desempenhar atividades que competem com o Mercado, não obstante atuem também em ações de interesse público.

5-A quinta dificuldade refere-se à reflexão sobre o grau de desenvolvimento econômico de determinada sociedade e o correspondente crescimento do Terceiro Setor. Os países de baixo desenvolvimento econômico apresentam, como natural tendência, pouca diferenciação nos estratos sociais e, por conseguinte, menor evolução do Terceiro Setor. Nesses locais, as organizações do setor não lucrativo executam, geralmente, trabalhos basicamente nos níveis locais e comunitários. Por outro lado, as sociedades que expressam maior progresso socioeconômico têm uma maior multiplicidade de organizações e atividades englobadas pelo Terceiro Setor.

6-Por fim, a sexta deficiência preocupa-se com os fatores históricos que constituem e condicionam os diferentes setores (Estado, Mercado, setor não lucrativo) de cada sociedade. Nesse contexto, é interessante analisar a tradição de cada país, as relações históricas existentes entre o setor público e a religião e o nível de desenvolvimento autônomo do setor sem fins lucrativos.

## 1.4 A escolha de um nome

A ampla manifestação de iniciativas e organizações sociais, a diversidade de atores sociais envolvidos e as especificidades de cada Estado nacional possibilitam a existência de muitas denominações, que buscam destacar determinadas características das organizações sociais não lucrativas, não pertencentes ao Estado ou ao Mercado. Assim, elencam-se as principais nomenclaturas<sup>80</sup>:

1- Setor voluntário (*voluntary sector*): termo utilizado principalmente no Reino Unido que busca evidenciar a participação e o papel

---

<sup>80</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, pp. 5-8; MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 28-29.

dos voluntários. Pode, por vezes, abarcar iniciativas não formalizadas em organizações, como o setor da comunidade. Tende a privilegiar a forma de associação, com exclusão da cooperativa e da mutualidade e inclusão da QUANGO (*quasi-non governmental organizations*).

2- Terceiro Setor (*Third Sector*): conceito de origem norte-americana, neutro e com mais aceitação no nível internacional. Envolve a separação em três setores - Estado, Mercado e Terceiro Setor – e representa as entidades não lucrativas.

3- Setor não lucrativo (*non-profit sector*): termo que ressalta que as atividades realizadas pelas organizações da sociedade civil não perseguem o lucro nem distribuem dividendos ou benefícios aos participantes. Trata-se da denominação utilizada preferencialmente nos Estados Unidos.

4- Setor intermediário (*intermediate sector*)<sup>81</sup>: termo que destaca o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil, de mediação entre os interesses do Mercado, e pela realização das políticas públicas do Estado, de forma a manter relações com ambos os setores.

5- Setor independente (*independent sector*): termo que enfatiza que as organizações da sociedade civil possuem uma força independente às forças de atuação do Estado e do Mercado.

6- Economia Social (*économie sociale*): termo de origem francófona, utilizado especialmente na França, na Bélgica, no Canadá e também na Espanha, no nível das instituições da União Europeia. Possui uma amplidão conceitual, pois inclui as cooperativas e as mutualidades. No entanto, como principais desvantagens ao uso da nomenclatura “Economia Social” tem-se questões terminológicas e linguísticas<sup>82</sup>, seja pela supremacia da língua inglesa, seja pela dificuldade da compreensão exata do termo na realidade de cada país. Os autores elencam ainda o uso das expressões “economia e solidariedade” e “economia solidária”.

7- Setor não governamental (*non-governmental sector*): termo proveniente de ações da ONU e de agências internacionais, normalmente

---

<sup>81</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). Part of the welfare mix: The Third Sector as an intermediate area. In *Revista Voluntas*, 6 (2), pp. 159-182.

<sup>82</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE Patrick (1999). *op. cit.*, p. 22.

usado em países em desenvolvimento para realização de fins humanitários. Segundo Santos (1998), esta denominação – ONG – é mais correntemente utilizada em países periféricos e semiperiféricos<sup>83</sup>. É uma terminologia, conforme Lopes (2009)<sup>84</sup>, sem rigor técnico, concomitantemente vaga, restritiva e ampla, que pode ser usada para diferentes entes privados sem similaridades com contextos do direito interno de cada país.

8- Setor caritativo (*charitable sector*): termo que dá ênfase à fonte de renda das organizações, geralmente centrada em doações privadas.

9- Setor isento de impostos (*Tax-exempt sector*): termo que ressalta a fiscalidade privilegiada imposta às organizações por meio de benefícios, isenções ou imunidades tributárias. A justificativa para a tributação privilegiada é a atuação das organizações em tarefas de caráter social, político e econômico, similares ao setor público, de forma a colaborar com o cumprimento das atividades atinentes ao Estado.

10- Setor da sociedade civil ou organizações da sociedade civil (*civil society organizations*): termo vastíssimo, encontrado no discurso político e no discurso científico, com pretensões de fugir aos conceitos e aos limites demasiadamente rígidos dos outros ideários e das outras perspectivas. O congresso da *International Society for Third Sector Research* realizado em 2000<sup>85</sup> unificou todas as expressões para essa terminologia. A nova legislação brasileira que versa sobre as parcerias entre organizações da sociedade civil e administração pública também adotou esse termo<sup>86</sup>.

A escolha pelo termo “Terceiro Setor” difunde-se como a mais neutra, abrangente e adequada para abarcar a variedade de contextos históricos, políticos, econômicos e sociais de cada país. Ressalta-se, contudo, que embora a nomenclatura “Terceiro Setor” aparente destacar o caráter residual de um setor que não está contido no Estado nem no Mercado, a ideia defendida é justamente a contrária; o objetivo, portanto, é conferir-lhe

---

<sup>83</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *op. cit.*, pp. 15-25.

<sup>84</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, pp. 210-211.

<sup>85</sup> Cf. Congresso realizado dos dias 5 a 8 de julho de 2000, em Dublin, na Irlanda, com o tema: “*The Third Sector: For what and for whom?*”. Ver também BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *ob. cit.*, p. 16.

<sup>86</sup> Cf. *Lei brasileira nº 13.019, de 31/07/2014*: Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

identidade própria e avultar sua participação específica no desenvolvimento econômico e social.

A origem do termo “Terceiro Setor” é extremamente nebulosa e remonta, segundo a literatura, a um artigo de 1972 do professor da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, Amitai Etzioni<sup>87</sup>, que defendia uma mudança de orientação da política social do governo Nixon que incentivasse a criação e o fomento de organizações privadas sem fins lucrativos na realização de serviços públicos. O autor relatava, à época, que o Terceiro Setor era uma alternativa negligenciada pelo governo americano e constituía “o melhor dos dois mundos”, de forma a combinar a eficiência e o conhecimento do privado com a responsabilidade e o interesse do público.

Outra obra importante para o desenvolvimento da terminologia de Terceiro Setor é “*Why Charity: The case for a Third Sector*”, de James Douglas<sup>88</sup>. Nela, o autor afirma que o Terceiro Setor possui uma identidade própria e que o conceito não possui um caráter residual, pois o espaço preenchido pelo Terceiro Setor e, por conseguinte, pelos outros setores não são fixos nem estáticos e as fronteiras foram permanentemente atravessadas.

Em uma perspectiva que ressalta a evolução da civilização, a categorização do primeiro setor como o Estado, do segundo setor como o Mercado e do Terceiro Setor como um amplo sítio de entidades, objetivos e atividades é contestada por alguns autores, que defendem que o Terceiro Setor seria, na realidade, o primeiro setor. O argumento é centrado na ideia de que a civilização e a comunidade estabeleceram-se historicamente primeiro, e só depois surgiram o comércio e o governo. Conforme Rifkin (1997), “*primeiro surge a comunidade; posteriormente, começa-se a comerciar, aparece o Mercado, depois surge o governo*”<sup>89</sup>.

As teorias econômicas procuram responder às questões da gênese das organizações do Terceiro Setor, do seu comportamento e os elementos de distinção e ainda do seu impacto e da sua contribuição na economia. As principais teorias das ciências econômicas estão na ideia da procura, com as teorias dos bens públicos e da falha do contrato ou na ideia da oferta, com as teorias empresariais e dos *stakeholders*. As duas

---

<sup>87</sup> Cf. ETZIONI, Amitai (1972). The Untapped Potential of the “Third Sector”. In *Business and Society Review*, 1, pp. 39-44.

<sup>88</sup> DOUGLAS, James (1983). *Why charity: The case for a Third Sector*. Amazon, edição digital.

<sup>89</sup> Cf. RIFKIN, Jeremy (1997). Identidade e natureza do Terceiro Setor. In IOSCHPE, Evelyn (org.), *3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado* (2ª ed.). São Paulo: Paz e Terra, p. 21.

primeiras teorias ressaltam que o Terceiro Setor surge para satisfazer uma procura de bens e serviços que não são satisfeitos nem pelo Estado, nem pelo Mercado em função da diversidade de escolhas da população. As duas últimas teorias voltadas para a oferta destacam o comportamento empresarial de mudança e inovação e introduzem a figura do empresário social, ao passo que a teoria dos *stakeholders* é uma combinação de teorias econômicas com teorias organizacionais<sup>90</sup>.

Segundo Fernandes (1997)<sup>91</sup>, quatro são as razões principais para se agregar em torno do nome “Terceiro Setor”: o primeiro aspecto é um contraponto às ações do governo e ressalta a multiplicação das participações particulares e o sentido da cidadania na realização das políticas públicas; o segundo, por conseguinte, é contraponto às ações do Mercado e tem como destaque a iniciativa particular em executar interesses que este não consegue satisfazer; a terceira razão oferece um sentido maior aos elementos que compõem o Terceiro Setor, recupera um pensamento trinário e quebra a clássica dicotomia Estado/Mercado. Por fim, o quarto argumento envolve uma visão integradora da vida pública e enfatiza a complementaridade entre os setores e a importância do público e do privado.

Haja vista o cenário de crises que eclodiu no Estado Social e a expansão da literatura e das organizações do Terceiro Setor nas décadas de 70 e 80, alguns autores<sup>92</sup> apontam questões ideológicas para o seu desenvolvimento, tanto como um freio ao alargamento das atividades realizadas pelo Estado Providência quanto como um meio para participação dos cidadãos na produção do bem-estar de todos. O Terceiro Setor apresenta-se ainda como alternativa, complemento ou ajuda<sup>93</sup> ao Estado, destituído do monopólio de ser o único provedor do bem-estar social e assolado por graves transformações financeiras, no cumprimento das prestações sociais ou ainda um pressuposto para a sustentabilidade<sup>94</sup>, tanto para o Estado quanto para o Mercado.

---

<sup>90</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, pp. 32-47.

<sup>91</sup> FERNANDES, Rubem César (1997). O que é o Terceiro Setor?. In IOSCHOPE, Evelyn (org.), *3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado* (2ª ed.). São Paulo: Paz e Terra. pp. 29-30.

<sup>92</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>93</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 17.

<sup>94</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, p. 13.

## 1.5 Conceito

Há uma grande dificuldade na construção de um conceito uniforme que atenda e abrace todas as perspectivas, abordagens, historicidades e particularidades de cada país. Outro aspecto problemático refere-se à heterogeneidade das entidades que compõem o Terceiro Setor, bem como a análise dos fatores comuns que possam determinar o enquadramento jurídico específico.

Segundo Defourny e Develtere (1999), há duas grandes abordagens para se compreender o Terceiro Setor e a combinação delas oferece a definição mais adequada. A primeira abordagem encontra-se enraizada na história e preocupa-se com as formas institucionais reconhecidas pelas leis (abordagem jurídico-institucional), com as específicas definições legalmente elencadas em cooperativas, mutualidades e organizações associativas, com foco nas características das funções que exercem, nos tipos de produtos e vantagens que oferecem, em seus membros e repartições de poder, nas formas de contribuições financeiras e na divisão de excedentes. A abordagem normativa importa-se com os princípios e os valores comuns que entrelaçam as entidades do Terceiro Setor. Assim, para os autores, a definição, nos moldes da Economia Social<sup>95</sup>, inclui as atividades econômicas realizadas por cooperativas, mutualidades e associações que tenham como princípios a finalidade da atividade, sem caráter lucrativo, para os membros ou para toda a coletividade, a autonomia da gestão, o processo decisório democrático e a primazia das pessoas e do trabalho sobre o capital na distribuição de renda.

Em uma perspectiva anglo-saxônica que destaca a ausência dos fins lucrativos, o conceito<sup>96</sup> corresponde às entidades privadas e com um determinado grau de formalização, o que pressupõe personalidade jurídica, independência, impossibilidade de distribuição de lucros ou dividendos a seus membros e administradores e certo nível de participação voluntária.

Há reflexões que destacam a forte identificação com as diferentes funções<sup>97</sup> exercidas pelas organizações do Terceiro Setor, sejam elas econômicas, políticas ou

---

<sup>95</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, pp. 11-15 (abordagem jurídico-institucional), 15-16 (abordagem normativa) e 16 (conceito).

<sup>96</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 18.

<sup>97</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 39-44.

socioculturais. As funções econômicas incluem as subfunções de redistribuição, atribuição e regulação e procuram corrigir disparidades territoriais e do mercado de trabalho, na busca por um desenvolvimento equilibrado. As funções políticas têm como destaque as subfunções de fomento da democracia, espaço de diversidade de ideias em uma sociedade plural, que dá voz a grupos minoritários e marginalizados. Já as funções socioculturais enfatizam os valores sociais, a criação e o desenvolvimento de um capital social e o caráter de inovação na resposta rápida e adequada frente às demandas sociais emergentes.

Outras análises estão arraigadas às características elencadas como preponderantes para determinar quais organizações pertencem ao Terceiro Setor, enquanto outras focam o que as diferem. Há ainda a definição centrada em termos relacionais com os outros setores, de forma a destacar a maior proximidade ou o afastamento em relação ao Estado ou ao Mercado. Assim, o Terceiro Setor distingue-se do Estado por não fornecer serviços públicos obrigatórios, distingue-se do Mercado por não perseguir o lucro e, por fim, distingue-se do setor informal porque se encontra formalizado em organizações<sup>98</sup>. Nessa perspectiva residual e negativa<sup>99</sup>, o Terceiro Setor pode ser conceituado como privado, em oposição ao público estatal; formal, em contraste às economias domésticas informais; e não lucrativo, em dissonância com o setor privado capitalista.

Em outro conceito, o Terceiro Setor é retratado como um conjunto de organizações distintas do Estado (embora promova direitos sociais<sup>100</sup>) e do Mercado e se apresenta como um contraponto às prestações e às atuações sociais do Estado e também das iniciativas lucrativas particulares, uma vez que mira os interesses coletivos ao mesmo tempo em que pretende ter uma visão integradora das ações públicas e privadas.

Segundo Santos (1998), o termo “Terceiro Setor”<sup>101</sup> apresenta uma designação vaga e residual e representa um vasto conjunto de organizações sociais que não são estatais nem mercantis – ou seja, se forem privadas, não visam ao lucro; e se forem animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são públicas. O autor enumera algumas organizações sociais do Terceiro Setor, tais como cooperativas, associações mutualistas,

---

<sup>98</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 5. A autora cita Pestoff como responsável pela definição em termos relacionais e destaca a posição do Terceiro Setor em relação aos outros setores: Estado, mercado e setor informal.

<sup>99</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 33.

<sup>100</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de (2009). *Terceiro Setor: História e gestão de organizações*. São Paulo: Summus, p. 19.

<sup>101</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *op. cit.*, pp. 14-15.

associações de solidariedade social, organizações quase não governamentais, organizações de voluntariado, organizações de base etc., e salienta que há uma multiplicidade de nomes que variam de país a país, que reflete contextos históricos, políticos e culturais diferentes.

Algumas definições são demasiadamente sintéticas e compreendem o Terceiro Setor como o simples conjunto de organizações formais, não pertencentes ao Estado ou ao mercado, que não almejam lucro. Alguns conceitos possuem abrangência ampla e procuram englobar todo o conjunto heterogêneo de organizações, sem distinção se essas se encontram formalizadas ou informalizadas, de forma a destacar o caráter de espontaneidade e a participação voluntária<sup>102</sup> dos cidadãos na busca da resolução dos problemas sociais.

Em uma perspectiva sociológica, o Terceiro Setor integra uma dimensão específica do espaço público na sociedade civil, dentro de um contexto democrático, com representação de interesses políticos, solidariedade e ajuda e com conexões com o Estado, o mercado e o setor informal em um campo de tensão triangular<sup>103</sup>.

Pode ser visto como um espaço de participação ou um horizonte de experimentações de novos modos de pensar e de agir sobre a realidade social. A experimentação pode ser vista, conforme destaca Gaiger (2009)<sup>104</sup>, como a utilização de novas práticas econômicas com ênfase em princípios não utilitaristas, que amplia a produção e a circulação de bens. Também pode ser analisada no enfoque de um rompimento da dicotomia entre público e privado para abarcar uma esfera pública não estatal e dotada de iniciativas privadas com sentido público<sup>105</sup>, propícia a um enriquecimento da dinâmica social.

---

<sup>102</sup> Cf. SALAMON, Lester M.; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; HADDOCK, Megan (2012, julho-dezembro). Mensurando o valor econômico do trabalho voluntário globalmente: Conceitos, estimativas e um guia do futuro. In *Revista de Direito do Terceiro Setor*, 12. O artigo estima que “a terra do voluntariado”, caso fosse um país, seria a segunda maior população adulta no mundo, bem como a sétima maior economia mundial. E ainda SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo (2007). *As pessoas em primeiro lugar: A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 334-353.

<sup>103</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). *op. cit.*, pp. 159-182.

<sup>104</sup> Cf. GAIGER, Luiz Inácio (2009, março). Antecedentes e expressões atuais da economia solidária. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, pp. 81-99.

<sup>105</sup> Cf. CARDOSO, Ruth (1997). Fortalecimento da sociedade civil. In IOSCHPE, E. (org.), *3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado* (2ª ed.). São Paulo: Paz e Terra, p. 8.



Com foco no tema da perspectiva da América Latina, Gaiger (2009)<sup>106</sup> assinala que as organizações do Terceiro Setor são aquelas que possuem autonomia de constituição, gestão e dissolução, não perseguem o lucro e atuam em temas e questões de interesse público. Constituem-se como entidades de direito privado que assumem uma missão social, obedecem a valores de gratuidade, confiança, respeito aos direitos humanos e igualdade, dentre outros, e articulam-se por meio de relações horizontais e descentralizadas, “respeitando a pluralidade e as vocações singulares de cada organização”.

Em uma abordagem assentada na teoria econômica, destaca-se a temática do Terceiro Setor acompanhada de um debate sobre a desconfiança na eficiência do Estado no cumprimento das prestações atinentes a um Estado Social (ou Estado Providência) e as desilusões nas soluções do Mercado para resolver os diversificados problemas sociais. No entanto, alerta Almeida (2011), o Terceiro Setor não pode ser visto em um sítio residual, espremido entre as fragilidades do Estado e do mercado, mas constituído de dinâmica e lógica próprias, baseadas em conceitos, racionalidades e princípios de funcionamento específicos. Assim, para o autor, a noção de Terceiro Setor ultrapassa a ideia de entidades que não são públicas, mas perseguem objetivos sociais, e não são privadas, entretanto não possuem fins lucrativos, de forma a englobar um largo conjunto de organizações dotadas de identidade própria, lógica de funcionamento específica e um lugar central nos processos de governação das sociedades contemporâneas<sup>107</sup>.

Na seara do direito, ressalta-se a análise acerca da natureza jurídica e da formalização das organizações do Terceiro Setor e a reflexão referente às previsões constitucionais ou infralegais sobre o tema na realidade específica de cada país. Na temática das formas jurídicas, demonstram-se relevantes os estudos sobre o enquadramento legal do Terceiro Setor, bem como as características elencadas pela legislação para definição das organizações que compõem o Terceiro Setor em cada sistema normativo.

Conforme destaca Lopes (2009)<sup>108</sup>, é importante que haja um consistente enquadramento teórico-conceitual do Terceiro Setor que delimite seu espaço, em face da pluralidade de atores e estruturas, da heterogeneidade de formas organizatórias e da diversidade de formulações em cada país, seja no aspecto social ou no aspecto jurídico.

---

<sup>106</sup> Cf. GAIGER, Luiz Inácio (2009, março). *op. cit.*, pp. 81-99.

<sup>107</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, pp. 16 -24.

<sup>108</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, pp. 212-224.

Para o autor, no campo do direito, as características mais destacáveis para compor a definição de Terceiro Setor são a ausência de fins lucrativos e a iniciativa particular ou privada.

Em um enfoque de direito público, primordialmente no direito administrativo, sublinha-se a participação das organizações do Terceiro Setor na prestação de políticas sociais, nas quais elas atuam como cooperantes, colaboradoras ou entidades subsidiárias<sup>109</sup> e são favorecidas por isenções e benefícios fiscais e subordinadas a regramentos do direito público. Outro ponto importante na seara do direito administrativo, ao lado do fomento estatal, com repasses financeiros públicos feitos às organizações da sociedade civil ou por isenções fiscais, é a necessidade de existência de mecanismos de controle<sup>110</sup> por parte do poder público que possam aferir a eficiência das atividades desempenhadas e o cumprimento dos objetivos de interesses coletivos.

Em uma análise restritiva, com destaque para as finalidades e as atividades públicas, as organizações do Terceiro Setor podem ser vistas como o conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de defesa e promoção de direitos fundamentais ou prestem serviços de interesse público<sup>111</sup>. Assim, sob esse prisma, somente podem ser consideradas como Terceiro Setor as entidades que perseguem objetivos de interesse público, seja na realização de prestações sociais, seja na defesa ou na construção de novos direitos. Nesse diapasão, mas com preocupação mais acentuada na pobreza e na proteção ao meio ambiente, Szazi (2003)<sup>112</sup> afirma que o Terceiro Setor corresponde ao conjunto de agentes privados com fins públicos, que procuram atender direitos sociais básicos, combater a exclusão social e proteger o patrimônio ecológico.

Para este estudo, é relevante destacar apenas o conjunto das organizações da sociedade civil que desenvolvem ações de interesse público, com atividades na área da

---

<sup>109</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, p. 20.

<sup>110</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação – Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 42.

<sup>111</sup> Cf. MÂNICA, Fernando Borges (2006). Panorama histórico legislativo do Terceiro Setor no Brasil: Do conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP. In OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.), *Direito do Terceiro Setor: Atualidades e perspectivas*. Curitiba: OAB-PR, pp. 17-39.

<sup>112</sup> Cf. SZAZI, Eduardo (2003). *Terceiro Setor: Regulação no Brasil* (3ª ed.). São Paulo: Peirópolis, 2003, p. 22.

segurança e solidariedade sociais, e sejam colaboradoras do Estado na realização das políticas sociais que efetivem os direitos sociais.

Nesse enfoque, Fux, Modesto e Martins (2017)<sup>113</sup> conceituam as instituições do Terceiro Setor como pessoas jurídicas privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares e auxiliares do Estado na persecução de atividades de relevante interesse coletivo. Com a associação de ideias de distintos significados em diferentes épocas históricas e contextos simbólicos diversos, Fernandes (1997) conceitua o Terceiro Setor como aquele composto por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, em um âmbito não governamental, que dá continuidade a práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expande seus sentidos para outros domínios, com incorporação ao conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil. O autor destaca<sup>114</sup> tanto a memória religiosa medieval contida no termo da caridade inglesa (*charities*) como a ideia do mecenato existente na Renascença e no apoio às artes, a nomenclatura ONG instituída pela ONU até o acréscimo do elemento de “pertença cidadã” e da participação atual da sociedade civil nas causas coletivas.

Em uma visão que acentua o papel do Estado e o seu recuo no monopólio da prestação de serviços públicos, as organizações que compõem o Terceiro Setor são constituídas por instituições sem fins lucrativos que, a partir do âmbito privado, perseguem propósitos de interesse público<sup>115</sup> e tornam-se parceiras do Estado no cumprimento desses interesses.

Em Portugal, o setor cooperativo e social tem alicerce constitucional, consagrado no artigo 82<sup>116</sup> o princípio da coexistência dos setores – o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social – no mesmo plano e com o mesmo patamar constitucional. A Lei de Bases da Economia Social portuguesa (Lei nº 30, de 8 de maio de 2013) buscou

---

<sup>113</sup> Cf. FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão (2017). *Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015*. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 17.

<sup>114</sup> Cf. FERNANDES, Rubem César (1997). *op. cit.*, pp. 25-27.

<sup>115</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, p. 41.

<sup>116</sup> *Constituição da República portuguesa (1976), Art 82º, 4*: O setor cooperativo e social compreende especificamente: a) os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; b) os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; c) os meios de produção objeto de exploração coletiva por trabalhadores; d) os meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem caráter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.

estabelecer os princípios norteadores que distinguem as entidades da Economia Social das entidades do setor privado e tem como características importantes<sup>117</sup>, conforme Tavares da Silva e Soares (2015): o primado das pessoas e dos objetivos sociais; o controle democrático (interno e externo); a adesão e a participação livre e voluntária; a conciliação entre os diferentes interesses, seja dos membros ou dos benefícios com o interesse geral; o respeito a valores éticos, como solidariedade, igualdade, não discriminação, coesão social, justiça, responsabilidade e transparência; a autonomia da gestão e a garantia do princípio da cooperação e da subsidiariedade; e a utilização do excedentes na consecução dos objetivos sociais da entidade. Existem ainda, no âmbito legislativo português, diversas normatizações que regulamentam e objetivam dar concretude jurídica ao setor cooperativo e social, com destaque para as do IPSS, das Cooperativas, das Fundações, legislações para as prestações na área da saúde, na articulação com o Serviço Nacional de Saúde e na determinação dos princípios orientadores e enquadramento da cooperação entre Estado e entidades da sociedade civil integrantes do setor social.<sup>118</sup>

No plano do direito europeu, acentua-se a importância da Diretiva 2014/24/UE<sup>119</sup>, sobre o novo regime geral de contratação pública, que sublinha que os diversos contextos presentes nas diferentes tradições em cada Estado-membro determinam a adoção de um regime específico de contratação na categoria de serviços denominada “serviços à pessoa”, que engloba os serviços sociais, os de saúde e educação, com valores limiares próprios, com estrita observância dos princípios da transparência e igualdade de tratamento. A Diretiva permite um regime mais simplificado quando da contratação de organizações baseadas na participação ou no envolvimento ativo dos trabalhadores na administração, como as cooperativas nas áreas da saúde e os serviços sociais e culturais, e destaca a relevância das empresas sociais que tenham como escopo principal a integração social e profissional das pessoas com deficiência, desfavorecidas ou marginalizadas socialmente.

---

<sup>117</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, pp. 68-74.

<sup>118</sup> *Legislação portuguesa*: IPSS: Decreto-Lei nº 172-A, de 14 de novembro de 2014, e Lei nº 76, de 28 de julho de 2015; Cooperativas: Lei nº 119, de 31 de agosto de 2015; Fundações: Lei nº 24, de 9 de julho de 2012; articulação com a saúde: Decreto-Lei nº 138, de 9 de outubro de 2013 e Decreto-Lei nº 139, de 9 de outubro de 2013; princípios norteadores: Decreto-Lei nº 120, de 30 de junho de 2015.

<sup>119</sup> *Diretiva da União Europeia 2014/24/EU*. Destaque para os “considerandos”: 36 (promoção do emprego e grupos marginalizados); 114 e 118 (serviços à pessoa); os artigos: 4, “d” (montantes limiares) e 77 (reserva a participação das organizações em procedimentos de adjudicação de contratos públicos exclusivamente aos serviços de saúde, serviços sociais e serviços culturais).

Em decisão do Tribunal de Justiça europeu, foi considerado compatível com a legislação europeia<sup>120</sup> a prioritária contratação, por parte do governo italiano, de atividades de transporte sanitário realizadas por entidades de voluntariado para os estabelecimentos de saúde pública, desde que cumpridas as exigências legais, tendo em vista a natureza especial das organizações ou associações sem fins lucrativos e o cumprimento dos objetivos sociais e solidários. O acórdão destacou o modo de organização dos serviços, pautado pelos princípios da universalidade, solidariedade, da eficácia econômica e da adequação, a garantia das condições de equilíbrio econômico no plano orçamental e a competência dos Estados-Membros para elaborarem seus sistemas de saúde e segurança social.

A legislação brasileira acerca das parcerias (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014)<sup>121</sup> realizadas entre Poder Público e Terceiro Setor preocupou-se em delimitar quem são as organizações da sociedade civil e definir qual o conceito de parceria, bem como princípios, fundamentos e diretrizes mais significativos. No contexto do federalismo brasileiro, a Lei passou a vigorar nos âmbitos federal e estaduais no dia 23 de janeiro de 2016 e nos municípios a partir do dia 1º de janeiro de 2017, possibilitando a regulamentação pelos entes federados e, haja vista os 26 estados federativos, o Distrito Federal e os 5.570 municípios, concretizou-se em um cipoal de normatizações e especificidades.

Para efeito da legislação brasileira, há apenas três formas de organizações da sociedade civil passíveis de se tornarem parceiras da Administração Pública<sup>122</sup>: as entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam quaisquer vantagens aos seus

---

<sup>120</sup> Acórdão C-113 (11/12/2014) – *Azienda sanitaria Spezzino/San Lorenzo società cooperativa sociale*, do TJUE (Quinta Seção), à luz da Diretiva 2004/18/UE (aplicável até 18 de abril de 2016).

<sup>121</sup> *Lei brasileira nº 13.019, de 31/07/2014*: Destaque para os artigos: 2º (definição das organizações da sociedade civil); 3º (definição de parceria); 4º (princípios); 5º (fundamentos); 6º (diretrizes), 88 (quando a lei passa a vigorar).

<sup>122</sup> *Lei brasileira nº 13.019, de 31/07/2014*, art. 2º, inciso I – organização da sociedade civil: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

dirigentes e que apliquem todos os recursos na consecução de suas finalidades sociais; as sociedades cooperativas sociais; e, por fim, as organizações religiosas que promovam atividades de interesse público.

Em termos jurisprudenciais, destaca-se no Brasil o entendimento apresentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 1.923/2015<sup>123</sup>, que enumera, na moldura constitucional, os serviços públicos considerados sociais – saúde (art. 199, *caput*), educação (art. 209, *caput*), cultura (art. 215), desporto e lazer (art. 217), ciência e tecnologia (art. 218) e meio ambiente (art. 225) –, que podem ser realizados por particulares, compartilhados com a sociedade e fomentados pelo Estado, com obediência aos princípios da consensualidade e da participação. A ação judicial, afora as questões atinentes à qualificação das organizações sociais, enfoca a importância da obediência aos princípios constitucionais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*), submissão ao controle de metas e de resultados alcançados e necessidade do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas (arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (art. 127).

Em uma definição que realça as ações realizadas pelo Terceiro Setor em colaboração com o Estado, as organizações sociais são compreendidas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, direcionadas ao exercício de atividades referentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde.

Dessa forma, considerada a diversidade das organizações existentes que se encontram fora dos limites do Estado e do Mercado, importa-nos um conceito que abarque o conjunto de organizações formais de natureza jurídica privada que não pertença ao Estado, nem ao Mercado, nem à família, não persiga lucros e que realizem atividades, de forma autônoma, de interesse coletivo e social, com enfoque na área de proteção social.

---

<sup>123</sup> Cf. *Supremo Tribunal Federal brasileiro*. ADI nº 1.923, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), que teve por objeto a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e do inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/1993, com a redação dada pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. O pedido foi julgado parcialmente procedente pelo Plenário do STF em 16 de abril de 2015. Relator: Ministro Ayres Britto.

## 1.6 Terceiro Setor e todos os setores

Em diferentes ramos e áreas do conhecimento humano, há grandes teorias e reflexões acerca do Estado, notadamente sua evolução e seu papel, e sobre o Mercado, com destaque para sua dinâmica e seu impacto econômico. Nos estudos jurídicos das universidades, existem disciplinas específicas sobre Teoria do Estado, que é o alicerce do direito público. A economia procura explicar a produção, a distribuição, a escassez, a acumulação e, ainda, o consumo de recursos e bens materiais para satisfação das necessidades humanas, bem como o funcionamento dos sistemas econômicos.

A dicotomia entre Estado e Mercado persiste como base de análise simplificadora das sociedades atuais. A sociedade civil, entendida como um nebuloso e amplo espaço de desejos, impulsos, demandas, vozes, atores, angústias e reflexões, torna-se cada vez mais hipercomplexa, globalizada e “líquida”<sup>124</sup>. Se a era liberal foi marcada pela separação sociedade-Estado, no Estado Social observa-se um acoplamento entre Estado e sociedade com vista a resolver os problemas da exclusão e da miséria. A superação Estado- sociedade evidencia um espaço intermediário, conforme Moreira (1997)<sup>125</sup>, formado por organismos sociais que exercem funções públicas, designadas como “área pública não estadual” ou “público-corporativa.”

Nos tempos atuais, vislumbra-se o surgimento de uma sociedade civil mundial, formada, segundo Lavelle (2009)<sup>126</sup>, como um conjunto de relações e de atividades transnacionais criadas por atores múltiplos e coletivos, incluídos os movimentos sociais, as redes e as novas formas de organização formadas pela sociedade civil, que demonstram ser independentes dos governos e das empresas privadas lucrativas.

A reflexão sobre o Terceiro Setor e os outros setores é feita em duas direções: uma busca enumerar e classificar os diversos setores, de forma a responder a perguntas simples como “quem são?” e “quantos são?”; a outra reflexão preocupa-se com a delimitação ou o entrelaçamento das fronteiras dos setores.

---

<sup>124</sup> Trata-se de termo explicitado pelo sociólogo e filósofo polonês Zygmunt Bauman.

<sup>125</sup> Cf. MOREIRA, Vital (1997). *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 25.

<sup>126</sup> Cf. LAVILLE, Jean-Louis (2009, março). *op. cit.*, pp. 7-47.

Baseado no entendimento de que a economia se configura com arranjos institucionais complexos, é possível classificar as formas de coordenação em seis<sup>127</sup>: o Estado, os Mercados, as hierarquias empresariais, as redes, as comunidades e o Terceiro Setor. A governação desses diversos campos demonstra-se um processo plural, com participação de atores diversificados e racionalidades específicas, compreendida como um exercício de coordenação e relação entre as ordens institucionais diversas, e não simplificada uma lógica dicotômica entre o Estado e o Mercado.

Há a classificação que enaltece cinco<sup>128</sup> tipos básicos de organizações, com enfoque na diferenciação de cooperativas nas modernas economias atuais: as entidades lucrativas, as governamentais, as organizações não lucrativas, as cooperativas de consumidores e as cooperativas de produtores e economias familiares.

Em uma perspectiva eminentemente econômica<sup>129</sup>, baseada na quantificação de renda internacional das Nações Unidas (UNSD), dividem-se as atividades econômicas em quatro setores maiores: setor público, setor privado lucrativo, setor não lucrativo e setor das economias domésticas.

Haja vista a produção de bem-estar<sup>130</sup>, os setores podem ser classificados em quatro, a saber: setor informal da família e da comunidade, setor lucrativo em que bens e serviços sociais são oferecidos por organizações de mercado, setor formalizado das organizações voluntárias privadas e setor público dos serviços do Estado.

A tripartição clássica do universo econômico e social<sup>131</sup> corresponde aos setores público, privado e Terceiro Setor ou setor da Economia Social, ou ainda a tríade governo, Mercado e organizações da sociedade civil<sup>132</sup>. O Terceiro Setor movimenta-se no espaço existente entre os três eixos principais: Estado, Mercado e família (área informal) e pode ser analisado primordialmente conforme sua proximidade em relação ao Estado ou ao

---

<sup>127</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, pp. 19, 61-63.

<sup>128</sup> Cf. ANHEIER, Helmut; BEN-NER, Avner (1997). Shifting Boundaries: Long-term changes in the size of the for-profit, nonprofit, cooperative and government sectors. In *Annals of Public and Cooperative Economic*, 68, pp. 335-353.

<sup>129</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 35.

<sup>130</sup> Cf. HESPANHA, Pedro; MONTEIRO, Alcina; FERREIRA, A. Cardoso; RODRIGUES, Fernanda; NUNES, M. Helena; HESPANHA, M. José; MADEIRA, Rosa; HOVEN, Rudolph van der; PORTUGAL, Sílvia (2000). *Entre o Estado e o Mercado: As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto, p. 311.

<sup>131</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, p. 209.

<sup>132</sup> Cf. RESENDE, Tomás de Aquino (coord.) (2012). *Roteiro do Terceiro Setor: Associações e fundações* (4ª ed.). Belo Horizonte: Prax, p. 29.



Mercado. No tocante à relação do Terceiro Setor com o Mercado, há diversas reflexões que destacam as falhas<sup>133</sup> deste e a importância das atividades daquele no fornecimento de bens e serviços não contemplados ou não suficientemente contemplados pelo Mercado, com apresentação de vantagens comparativas de custos, de facilidades na proximidade com a comunidade local e de experiências inovadoras.

A transferência dos ganhos de produtividade do setor de mercado para o Terceiro Setor, adicionada a uma vontade de parte dos empresários de promover soluções empresariais para os complexos problemas sociais, propiciou a criação de um tipo de organização que está na metade do caminho entre lucratividade e compromissos coletivos e sociais, na intercessão entre o setor privado (segundo setor) e o setor social (Terceiro Setor), que é chamado de “setor 2.5” (“setor dois e meio”).<sup>134</sup>

Baseadas na experiência do Prof. Muhammad Yunus e na criação do Grameen Bank – um banco de microcrédito para pessoas pobres da cidade de Jobra, em Bangladesh –, as chamadas “empresas sociais” perseguem o lucro (“lucro responsável”), mas buscam resolver problemas sociais e incluem uma parcela da população que tem maior dificuldade de acesso a certas estruturas e serviços. Conceitua-se como um tipo de organização concebida para resolver um problema social mediante a utilização de métodos empresariais<sup>135</sup>, que cria e vende produtos e serviços para uma parcela da população que não tem acesso a eles. O setor dois e meio, ou setor de negócios sociais, exige um modelo eficiente e inovador de gestão de empresas aliado à ideia de impacto social ou ambiental em comunidades com menor renda, o que o diferencia do Terceiro Setor por serem suas atividades rentáveis e não dependerem exclusivamente de doações ou outros subsídios.

Os negócios sociais (ou as empresas sociais) destacam-se por buscar a resolução de problemas sociais e a redução das taxas de pobreza com utilização de mecanismos de mercado, incluídas a criação e a comercialização de produtos e serviços, sem necessariamente objetivar a maximização de lucro. O conceito engloba um conjunto de

---

<sup>133</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, pp. 123-128.

<sup>134</sup> Cf. MISTURA, Fernando (2011). Sector 2.5: Emergence of a new social sector. In *Revista Connexio: Revista de integración y desarrollo*, VIII, pp. 2-5.

<sup>135</sup> Cf. BERGMANN, Cristian (2011). Las empresas sociales y el modelo de Muhammad Yunus. In *Revista Connexio: Revista de integración y desarrollo*, VIII, pp. 6-8.

organizações que aplicam táticas do Mercado, com sustentabilidade financeira e eficiência, para transformar as condições sociais e gerar “negócios de impacto social”<sup>136</sup>.

As causas para o incremento do setor dois e meio estão ligadas, para alguns autores notadamente na área da econômica, aos efeitos das crises financeiras e econômicas e de uma readequação do papel do Estado na exclusividade das prestações sociais que propiciaram um estímulo ao mercado no fornecimento de bens e serviços de segurança social. Com localização mais próxima do Mercado, atrela-se ainda a uma ideia de empreendedorismo social com duas vertentes distintas: uma conectada à utilização de técnicas gerenciais de empresas lucrativas e outra com o tema de transformação social<sup>137</sup>.

A conexão entre Terceiro Setor e Estado está intrinsecamente acoplada à ideia de transformação do papel do Estado Social na realização das prestações sociais e no fornecimento de bens e serviços estatais de segurança social. O que é discutido é o monopólio na prestação de serviços no cumprimento de atividades que efetivem os direitos sociais e quais as atividades podem ser transferidas para o Terceiro Setor.

Um dos principais argumentos apresentados é a pouca eficiência do Estado na realização das prestações sociais e sua lentidão diante das novas demandas da sociedade. As vantagens atribuídas às organizações do Terceiro Setor referem-se à maior autonomia, à possibilidade de participação e controle diretos pela sociedade, à eficiência na gestão e à qualidade dos serviços que oferecem.

A discussão acerca dos serviços públicos perpassa sobre quais deles só podem ser prestados pelo Estado, em regime de monopólio, e quais atividades podem ser compartilhados com os particulares na realização dos direitos sociais escolhidos por cada sociedade. No cumprimento das prestações de interesse público e social, o Estado, destituído da exclusividade de sua realização, procura efetivar parcerias com os particulares, por meio de instrumentos jurídicos diversos, e ainda financiar e fomentar, por meio de benefícios tributários.

O controle estatal e social torna-se elemento essencial para a legitimação da parceria e para a realização das prestações sociais, e sua aplicação é necessária nas

---

<sup>136</sup> Cf. AGOSTINI, Manuela Rösing (2016, outubro). Correlações entre diferentes terminologias no contexto do Terceiro Setor: Inovação social x empreendedorismo social x empresa social x negócio social. In *IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*. Porto Alegre, pp. 1-7.

<sup>137</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2009, março). *op. cit.*, pp. 169-192.

diferentes etapas da parceria, seja no chamamento para iniciá-la, no acompanhamento da realização efetiva dos serviços de interesse público e social ou, por fim, em sua finalização e avaliação dos resultados obtidos.

Para Dias (2008), a definição de fronteiras entre o público e o privado que visa ao lucro e entre o público e o privado não lucrativo tem em vista duas preocupações importantes: a primeira está voltada a determinar quais entidades privadas não lucrativas integram o Terceiro Setor e se encontram aptas a realizar acordos de parceria com a administração pública; e a segunda preocupação encontra-se centrada nas atividades de interesse público que podem ser objeto de “delegação” ou cooperação com as organizações do Terceiro Setor<sup>138</sup>.

Com a ampliação do horizonte das discussões, o afastamento da dicotomia público/privado lucrativo e a retomada dos heterogêneos sistemas de proteção social, vislumbram-se a multiplicidade de atores sociais, as diferentes configurações estatais e institucionais de proteção social, as diversas dinâmicas de mercado e, ainda, a adequação às novas realidades sociais, políticas e econômicas, que levam a conexões e conflitos entre os diversos setores e à permeabilização de suas fronteiras. As diversas análises sobre o Terceiro Setor devem ser feitas a partir de configurações específicas na relação Estado/Mercado/comunidade ou sociedade civil e ainda com as “diferentes tradições e projetos políticos acerca destas relações”<sup>139</sup>.

Os estudos iniciais<sup>140</sup> na perspectiva do Terceiro Setor já realçavam a indefinição de fronteiras entre os outros setores e classificavam esse âmbito como uma amálgama do Estado e do Mercado, com características dos outros setores, em que se avistavam uma maior proximidade com o Estado e o desempenho de tarefas eminentemente públicas ou com a criação de fundações pelo setor privado para realização de atividades filantrópicas.

A compreensão de economia civil proposta por Bruni e Zamagni (2010)<sup>141</sup> enaltece a coexistência de três princípios reguladores dentro do mesmo sistema social –

---

<sup>138</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>139</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2009, março). *op. cit.*, pp. 169-192.

<sup>140</sup> Cf. DOUGLAS, James (1983). *op. cit.*, p. 41: “...they are neither governmental nor private but are generally created out of a mix of private business and governmental elements”.

<sup>141</sup> BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, p. 24. Para os autores, os três princípios reguladores são: princípio da troca de equivalentes (regula o funcionamento do Mercado e tem o contrato como principal instrumento), princípio da redistribuição (da riqueza, vinculado às ações do Estado) e o princípio da reciprocidade (dom).

Mercado, Estado e sociedade civil – e, portanto, refuta a lógica de separação entre esferas da sociedade. Os autores italianos entendem que encontra-se superada a ordem social alicerçada na dualidade público-privado e defendem a tricotomia integrada e articulada do público, privado e civil.

Em uma perspectiva que enaltece as ideias de “pluralismo de bem-estar” ou “misturas de bem-estar”, Evers (1995)<sup>142</sup> aponta a combinação entre os diferentes setores: Estado, economia de mercado e esferas domésticas privadas informais (comunidade) na realização do bem-estar social e os efeitos dessa sinergia entre eles. O autor situa o Terceiro Setor em uma área intermediária, dentro do espaço público; em vez de conceituá-lo como um setor bem-definido, elabora um esquema de fronteiras abertas que enaltece o entrelaçamento de recursos, a produção de bens e serviços e ainda a expressão de interesses e a participação democrática na produção do bem-estar. Há uma interdependência crescente e influências mútuas, contradição e tensões de racionalidades entre os setores em cada país, que geram impacto sobre as linhas de demarcação entre público e privado de forma a torná-las mais permeáveis.

Em uma análise que combina evolução histórica com multiplicidade das entidades do Terceiro Setor, o aumento do grau de heterogeneidade e a ampliação da quantidade de tipos e formas de organização encontradas no Terceiro Setor propiciaram a diluição progressiva das fronteiras com o setor público, com o setor privado lucrativo e com o setor de economia doméstica<sup>143</sup>.

Segundo Fernandes (1997)<sup>144</sup>, é preciso que existam integração e complementaridade dos setores que rompam a dicotomia de Estado/Mercado para abraçar outras dinâmicas e situações, de forma a demonstrar a importância do Estado no Terceiro Setor na normatização de regras, no fomento e na coparticipação na execução de políticas sociais. Em uma análise que entrelaça a importância de cada setor, o autor afirma que “sem o Estado as ações do Terceiro Setor sucumbiriam na anarquia”, ao passo que, sem o Mercado, o Terceiro Setor estaria restrito a uma dimensão de caridade e mecenato, o que determina que são complementares as dinâmicas expansivas das organizações do Terceiro

---

<sup>142</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). *op. cit.*, pp. 159-182.

<sup>143</sup> Cf. LECHAT, Noëchat Marie Paule (2002). Economia Social, economia solidária, Terceiro Setor: Do que se trata?. In *Revista de Ciências Sociais Civitas*, 1, ano 2, pp. 123-140.

<sup>144</sup> FERNANDES, Rubem César (1997). *op. cit.*, pp. 31-32.

Setor e as do Mercado. A visão integradora abordada pelo autor não afasta a ideia de conflitos e tensões que deverão ser resolvidos entre os setores na dinâmica da sociedade.

A Constituição da República Portuguesa elenca em seu art. 82 o princípio da coexistência dos três setores – o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social, que divide-se em quatro subsectores que englobam duas vertentes: a cooperativa (subsetor cooperativo) e o social (subsectores autogestionário, comunitário e o solidário)<sup>145</sup>. Conforme Namorado (2006)<sup>146</sup>, ao definir o setor cooperativo e social, a Constituição Portuguesa não tem o condão de abarcar todo o universo da Economia Social, mas expressa dois importantes vetores estruturantes do sistema: o da coexistência e o da proteção, além de dois princípios implícitos: o da autonomia e o da liberdade. Segundo Lopes Martins (2017)<sup>147</sup>, há uma garantia constitucional institucional que ultrapassa a dicotomia entre setor privado e setor público e objetiva assegurar a realização da democracia econômica e social na organização e na gestão dos meios de produção.

O Tribunal Constitucional português, na arguição de constitucionalidade de artigos do Decreto-Lei nº 307/2007, proferiu decisão<sup>148</sup> que ressaltou a identidade e a autonomia das entidades do setor social quando atuarem em seu espaço próprio, considerando inconstitucionais as normas que determinavam a obrigatoriedade da forma de sociedade comercial para a titularidade de farmácias, sem configurar agressão ao equilíbrio do mercado concorrencial, e demonstrou a violação ao princípio da proibição do excesso ínsito ao princípio do Estado de Direito.

Mesmo com a ausência de terminologia e de definição únicas, aplicáveis a todos os países ocidentais, demonstra-se nítido que, juntamente com o setor privado com fins lucrativos e com o setor público, há outro setor – Terceiro Setor – que não se separa dos

---

<sup>145</sup> Cf. MEIRA, Deolinda Aparício (2015). A governação da Economia Social: Uma reflexão a partir da lei de bases da Economia Social portuguesa. In LOUREIRO, João Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.), *A Economia Social e civil: Estudos*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 195-207.

<sup>146</sup> Cf. NAMORADO, Rui (2006). *Os quadros jurídicos da Economia Social: Uma introdução ao caso português*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, pp. 7, 15-17.

<sup>147</sup> Cf. LOPES, Licínio Martins (2017). As IPSS e a organização administrativa de segurança social. In FELICIO, J. Augusto (coord.), *Gestão de organizações e empreendedorismo na Economia Social*. Lisboa: CAJIL, pp. 357-398.

<sup>148</sup> *Tribunal Constitucional português*: Acórdão 612, de 13 de dezembro de 2011, pedido, pelo Provedor de Justiça, de apreciação e declaração de inconstitucionalidade dos arts. 14, nº 1 e 3; 47, nº 2, alínea “a;” e 58º do Decreto-Lei nº 307 de 31 de agosto de 2007. O pedido foi julgado parcialmente procedente pelo Plenário. Relatora Catarina Sarmento e Castro.

outros setores em fronteiras perfeitamente definidas, mas possui diferenças e dinâmicas suficientemente originais para não ser confundido com os demais<sup>149</sup>.

## 1.7 Desafios do Terceiro Setor

O desafio primordial para o Terceiro Setor é, segundo Rifkin (1997)<sup>150</sup>, de identidade. A identidade conecta-se umbilicalmente às ideias de poder e responsabilidade. Sem poder, o Terceiro Setor não poderá alcançar tratamento de igualdade perante o Estado e o Mercado e não conseguirá “lidar com os problemas que a sociedade civil enfrenta” em cada país.

As diferentes áreas de estudos socioeconômicos e jurídicos trazem importantes reflexões sobre o estudo do Terceiro Setor, mas o caráter de multidisciplinaridade parece arrastar um estado de “subdesenvolvimento teórico”<sup>151</sup>, o que demonstra a necessidade de um enquadramento teórico consistente.

Haja vista a carga ética de valores, interesses e afinidades coletivas, é particularmente difícil manter vivo e forte os compromissos, as orientações e o entusiasmo dos indivíduos voluntários com os objetivos éticos e sociais das organizações do Terceiro Setor quando essas entidades se tornam demasiadamente grandes e passam a operar cada vez mais distantes e desconectadas das motivações da comunidade.

A reflexão acerca das expectativas geradas pelas organizações do Terceiro Setor e das percepções errôneas que limitam a capacidade de lidar com os próprios desafios, Salamon (1998)<sup>152</sup> revela a existência de três mitos: mito da virtude pura, representada por uma visão romantizada e religiosa da capacidade do Terceiro Setor em mudar a vida das pessoas, mito do voluntarismo, correspondente a ideia de exclusividade das ações privadas voluntárias na ótica anglo-saxônica de setor não lucrativo, mito da imaculada concepção, proveniente de uma visão que desconhece as raízes históricas e acredita que as organizações do Terceiro Setor são elementos novos no mundo.

---

<sup>149</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 3.

<sup>150</sup> Cf. RIFKIN, Jeremy (1997). *op. cit.*, p. 20.

<sup>151</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, p. 17.

<sup>152</sup> Cf. SALAMON, Lester (1998, janeiro/março). A emergência do Terceiro Setor. In *Revista de Administração*, vol. 33, nº 1, São Paulo, pp 5-11.

Em relação à existência de grandes cooperativas, os autores Defourny e Develtere (1999) alertam sobre a possibilidade do “*coopitalisme*”<sup>153</sup>, com internalização das suas atividades e da concorrência, utilização de práticas de concentração financeira, integração com outros grupos não cooperativos e criação de subsidiárias com interferência demasiada dos membros.

Uma dificuldade relevante é a instabilidade da estrutura financeira<sup>154</sup> para manter as ações das organizações do Terceiro Setor. Há uma ausência de oferta contínua de recursos financeiros, se considerada a fragilidade de arrecadação da rede voluntária individual, no aporte das empresas lucrativas do mercado ou no financiamento de dinheiro público. Nos momentos de crises econômicas e financeiras que envolvam o questionamento das provisões sociais do Estado Social, há ainda um retraimento das parcerias com o setor público e uma subsequente diminuição de recursos e fomentos governamentais.

Considerando a relação entre organizações do Terceiro Setor e o Estado, há uma preocupação acerca do nível de efetiva autonomia<sup>155</sup> das entidades da sociedade civil, diante da dependência financeira dos recursos públicos estatais. Outro destaque refere-se às formas de acompanhamento e controle por parte do Estado, que podem ser frouxas e ineficientes ou extremamente rigorosas e desprovidas de proporcionalidade. Outro problema apresentado é, muitas vezes, a excessiva burocracia para a realização das parcerias com o poder público, com inúmeras exigências de documentos e comprovações.

Em termos de organização administrativa do Terceiro Setor, existe uma acentuada dificuldade organizacional<sup>156</sup> que corresponde às deficiências administrativas, à falta de profissionalização de trabalhadores e dirigentes, à ausência de coordenação e planificação eficientes, ao desconhecimento técnico de ditames legais e ao nível de amadorismo nas decisões, que podem afetar a manutenção das ações das organizações do Terceiro Setor, a eficiência e a eficácia de suas atividades.

---

<sup>153</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 29.

<sup>154</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 211.

<sup>155</sup> Cf. HESPANHA, Pedro; MONTEIRO, Alcina; FERREIRA, A. Cardoso; RODRIGUES, Fernanda; NUNES, M. Helena; HESPANHA, M. José; MADEIRA, Rosa; HOVEN, Rudolph van der; PORTUGAL, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 253.

<sup>156</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p. 213.

No Brasil, o termo “pilantrópia” demarca a necessidade de se separar as entidades filantrópicas das entidades “pilantrópicas”, que correspondem a todas aquelas com histórico de desvios de condutas dos gestores, casos de corrupção, malversação dos recursos públicos recebidos e improbidade. Os casos de criação de entidades do Terceiro Setor que, embora tenham uma formalização jurídica, não existem na prática ou de entidades nascidas por parentes de membros do Poder Legislativo para recebimento de recursos públicos provenientes deste, nas chamadas “verbas parlamentares”, exigiram a preocupação da nova legislação de parcerias no país (Lei nº 13.019/2014) em determinar a comprovação da existência da entidade há pelo menos três anos (art. 24, inciso VII, alínea “a”) ou cinco anos, em caso de atuação em rede (art. 25, inciso II, alínea “a”), e a impossibilidade de participação de parentes (até segundo grau) de agentes políticos dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário e do Ministério Público, bem como de funcionários-dirigentes da Administração Pública, como dirigentes das organizações da sociedade civil que promovam parceria com o Estado<sup>157</sup>.

Há ainda preocupação com o excessivo individualismo que assola as atuais sociedades ocidentais, acompanhado de um afastamento dos valores religiosos e morais, que impede o agrupamento social e a motivação natural para a criação e a participação nas atividades das organizações do Terceiro Setor. Há um temor de que um tecido social fragilizado, com marcas de individualismo extremado e voltado para um mundo de relações apenas virtuais, redunde em cidadãos totalmente indiferentes à exclusão da pobreza e da desigualdade e desmotivados a participar ativamente da resolução dos problemas sociais.

O déficit democrático pode ser visto por dois prismas: num aspecto voltado para o Terceiro Setor, demonstra a não participação das organizações junto ao poder público na formulação de propostas que impliquem resolução dos problemas sociais; já no aspecto da sociedade, corresponde a um afastamento dos cidadãos nas atividades voluntárias ou mesmo na criação de entidades que procurem aplacar a miséria e a exclusão social e responder a novas questões sociais atuais. No primeiro aspecto, o destaque é que a

---

<sup>157</sup> *Lei brasileira nº 13.019, de 31/07/ 2014*: art. 39: “Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que: (...) III – tenha como dirigente agente político de Poder ou Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau”.



transferência de atribuições estatais às organizações do Terceiro Setor restringe-se, muitas vezes, apenas à execução dessas tarefas públicas e não corresponde à efetiva participação das entidades do Terceiro Setor na formulação das políticas sociais e na colaboração de ideias e propostas para solucionar os problemas e as demandas provenientes das novas necessidades e dos riscos sociais. No segundo aspecto, observa-se dentro do espaço público um distanciamento e um descompromisso do cidadão na resolução dos problemas sociais, uma perda de relevância de uma cultura de deveres e da importância de uma ideia de bem comum, que demonstra o enfraquecimento, conforme Loureiro (2010)<sup>158</sup>, dos fundamentos comunitários.

Um grande desafio é estimular a motivação dos cidadãos, incentivar dinâmicas sociais comunitárias, combater a hegemonia do individualismo<sup>159</sup>, estabelecer canais cada vez mais ativos de engajamento popular em uma democracia verdadeiramente participativa e aprimorar e garantir princípios e práticas de caráter solidário que garantam a sustentabilidade e as automeadas organizações do Terceiro Setor.

---

<sup>158</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *op. cit.*, p. 22.

<sup>159</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, p. 17.

## 2 O ESTADO SOCIAL

A partir de uma ideia de construção de uma profícua parceria entre Estado e organizações do Terceiro Setor, após análise acerca da constelação de dinâmicas e estudos sobre o Terceiro Setor, é necessário voltar os olhos para o Estado e a evolução do seu papel no tempo e no espaço primordialmente ocidentais. No Estado Liberal, havia uma separação entre Estado e sociedade que ocasionava uma inconciliável distância entre os direitos individuais de liberdade, propriedade, segurança e intimidade e os direitos de associação. Na sociedade liberal, assinalada pela defesa da liberdade e da propriedade individual, a solidariedade social só poderia se manifestar em uma esfera privada, por meio de formas de entreatajuda nas famílias, nas igrejas e nas comunidades estritamente locais.

No Estado Social, no entanto, observa-se um enlace entre o Estado e a sociedade na busca da realização dos direitos sociais, econômicos e culturais e o ressurgimento da autonomia das organizações da sociedade civil, com cunho voluntário e sem finalidade lucrativa.

O desenvolvimento das prestações sociais realizadas pelo Estado para atender às novas demandas e aos riscos sociais inaugura uma nova era de conexão entre Estado e sociedade civil e uma nova problemática acerca de quais são os serviços a serem prestados e sobre a exclusividade estatal na realização dessas prestações.

O denominado “Estado Providência”<sup>160</sup> representou a absorção, por parte do Estado, da competência de organizar as solidariedades e prover os direitos de cidadania e as políticas sociais para toda a sociedade em um projeto de modernidade que, conforme Hespanha (1999)<sup>161</sup>, transformou a insegurança e o risco social em agenda de Estado e libertou o indivíduo e as comunidades de buscarem sua sobrevivência. Para o autor, os direitos de cidadania, no entanto, não são estáticos e idênticos, mas apresentam-se em “*diversas configurações nacionais*”, de forma que estão, muitas vezes, apenas escritos

---

<sup>160</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). Adeus ao Estado Social? O insustentável peso do não-ter. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 83, p. 122. O autor esclarece que as nomenclaturas de Estado de Bem-Estar (Welfare State) e Estado-providência possuem cunho sociológico e econômico, ao passo que Estado Social assenta-se na perspectiva jurídica.

<sup>161</sup> Cf. HESPANHA, Pedro (1999, junho). Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado: Enquadramento do tema e síntese das comunicações. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 54, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, p. 71.

formalmente, mas não reconhecidos e efetivados pelas instituições do determinado país e, em outros casos, consolidados, aplicados e exigidos pelos cidadãos.

Entretanto, o Estado Social não é inerte e imodificável, e sim permanentemente confrontado por múltiplas demandas e dificuldades temporais em cada configuração geográfica, tais como a globalização, a “sociedade de risco”, as questões demográficas, as crises econômicas e financeiras, as atuais sociedades pluriformes, as transformações da família e a era do conhecimento<sup>162</sup> que impulsionam o ajustamento do seu papel político, econômico e social. O caminho mais acertado é compreender que as modificações por que tem passado o Estado Social não equivalem a seu fim<sup>163</sup>, mas exigem uma análise de seus múltiplos desafios.

Para debater a relação de parceria e a indicação de elementos imprescindíveis entre Estado e organizações do Terceiro Setor, há ainda um esforço de inclinar-se para frente, avistar horizontes longínquos e descortinar a atual face do Estado Social e suas transformações, desprovido do monopólio das prestações sociais, mas ainda responsável pela proteção social que busque garantir uma existência condigna aos cidadãos, dedicado à construção de uma sociedade mais justa<sup>164</sup> e em correspondência com sua função de eliminar a pobreza e a miséria.

Na intercessão entre Estado e Terceiro Setor, várias causas podem ser apontadas para o crescimento das organizações privadas não lucrativas que executam políticas sociais. Em uma perspectiva ideológica, observa-se uma necessidade de conter<sup>165</sup> o aumento das atividades sociais realizadas pelo Estado Social em decorrência das diversas críticas à sua atuação e em função da emergência das crises financeiras e econômicas ou proveniente do avanço de uma agenda de ideologia neoliberal. Há ainda a necessidade de estimular a participação dos cidadãos na produção do bem-estar de todos.

Lado outro, o Terceiro Setor pode ser visto como alternativa, complemento ou ajuda<sup>166</sup> ao próprio Estado Social, destituído do monopólio de ser o único provedor do bem-estar social e assolado por graves transformações financeiras, no cumprimento das

---

<sup>162</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). *op. cit.*, pp. 99-182.

<sup>163</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *op. cit.*, p. 24.

<sup>164</sup> Cf. AMADO, Carla (2010). Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: Algumas verdades inconvenientes. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. VII, pp. 20-27.

<sup>165</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>166</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, p 17.

prestações sociais. Para outros autores é uma alternativa vista como mais econômica e flexível, realizada por um setor de utilidade pública não estatal e não lucrativo que pode ser um “*substituto funcional do Estado no bem-estar nos processos de regulação social*”<sup>167</sup>.

Em um panorama mais abrangente, as diversificadas ações promovidas pela sociedade civil, de forma individual ou coletiva, constituem um pressuposto para a sustentabilidade do Estado, mas também do Mercado, de forma a amparar três distintos e interdependentes princípios reguladores: o princípio da troca de equivalentes – que regula o funcionamento do Mercado, tem como principal instrumento o contrato e é voltado para o ideal da eficiência –, o princípio da redistribuição da riqueza – que caracteriza as atividades do Estado e visa à equidade – e, por fim, o princípio da reciprocidade. O desafio, segundo Bruni e Zamagni<sup>168</sup> (2010), é encontrar meios para a *coexistência* dos três princípios reguladores no mesmo sistema social e não compreender o Estado, o Mercado e a sociedade civil como esferas separadas.

Em uma visão que destaca o sistema capitalista, a identificação das causas da multiplicação de organizações do Terceiro Setor está centrada na ótica do desenvolvimento do capitalismo e compreende estas como uma alternativa a esse sistema<sup>169</sup> ou uma nova experiência crítica do capitalismo<sup>170</sup>.

Por outro ângulo de análise, o aumento da intervenção do Estado na economia, na primeira metade do século XX, sublinhou a existência de um forte setor público e o desenvolvimento de uma economia mista que se harmonizaram na realização das prestações sociais e na busca de soluções para as novas demandas e riscos sociais. Com o avanço da ideologia neoliberal, na década de 80, e sua visão unidimensional da economia, segundo Namorado (2006)<sup>171</sup>, o ideário de “*um território conceitual específico e uma galáxia organizativa autônoma*” apresentaram-se como pressão a essa ideia ou ainda como um germen alternativo a essa concepção hegemônica econômica.

---

<sup>167</sup> Cf. HESPANHA, Pedro; MONTEIRO, Alcina; FERREIRA, A. Cardoso; RODRIGUES, Fernanda; NUNES, M. Helena; HESPANHA, M. José; MADEIRA, Rosa; HOVEN, Rudolph van der; PORTUGAL, Sílvia (2000). *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>168</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, pp. 12-27.

<sup>169</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *op. cit.*, p. 15. O autor explica que a autonomia associativa tem gênese histórica no socialismo, no cristianismo social e no liberalismo, situada na Europa do século XIX, e busca, principalmente, diminuir os efeitos da Revolução Industrial e combater o isolamento do indivíduo frente ao Estado.

<sup>170</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2015). *op. cit.*, p. 12.

<sup>171</sup> Cf. NAMORADO, Rui (2006). *op. cit.*, pp. 5-6 (NR).

Dessa forma, o estudo desloca-se da diversidade das organizações do Terceiro Setor que realizam prestações sociais para as transformações do papel do Estado, do ambiente de crise, que transcende a ideia de econômico e financeiro, da consequente sustentabilidade do Estado Social e dos tipos de capitalismo existentes para as respectivas dinâmicas e arranjos econômicos.

## 2.1 O Estado Social clássico

O Estado Liberal nasceu em oposição ao absolutismo, fundado em uma lógica que ressaltava a primazia do indivíduo e da não intervenção do Estado na vida privada, de forma a buscar a defesa do direito da liberdade, da propriedade e da segurança e erigir a separação dos poderes como dogma fundamental. A separação de sociedade e Estado em esferas distintas obedecia à lógica traduzida pelo Estado Liberal e consubstanciava-se na liberdade individual. O Estado e a sociedade apresentavam-se como dois universos díspares e incomunicáveis, e cabia ao Direito Público estabelecer limites à atuação estatal na proteção da autonomia do indivíduo. A dicotomia público-privada destacava a superioridade do privado sobre o coletivo e sobre o Estado, o “*homem civil*” precederia o “*homem político*”, e o “*burguês estaria antes do cidadão*”.<sup>172</sup>

No que concerne à evolução do modelo de Administração Pública no Estado Liberal, esta apresentava-se como uma estrutura administrativa concentrada e consubstanciada no ato administrativo. O modo de atuação da Administração Pública na era liberal era o ato administrativo, compreendido como uma manifestação autoritária do poder do Estado a um particular determinado. Conforme Pereira da Silva<sup>173</sup> (2003), o ato administrativo expressava-se em duas funções, em um exercício de um poder de Estado e uma garantia de proteção aos direitos individuais dos cidadãos, decorrente do princípio da legalidade.

---

<sup>172</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª ed.). Coimbra: Almedina, p 99.

<sup>173</sup> Cf. PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias (2003). *Em busca do acto administrativo perdido*, Coimbra: Almedina, pp. 39-42.

O pensamento liberal, centrado em um excessivo individualismo, foi alvo de diversas críticas, tanto dos socialistas, em suas diferentes vertentes<sup>174</sup>, quanto da doutrina social da Igreja<sup>175</sup>, que denunciava injustiças no tratamento dado aos trabalhadores. A progressiva organização dos trabalhadores em sindicatos e em partidos teve como consequência a reivindicação de direitos sociais, que significaram direitos econômicos para garantia da dignidade do trabalho, direitos sociais para segurança na necessidade e direitos culturais como exigência do acesso à educação e à cultura e, em último termo, de mudanças das condições dos trabalhadores<sup>176</sup>.

As transformações ocorridas nas sociedades nascidas da Revolução Industrial foram de diferentes ordens e graduações, impulsionadas pelo desenvolvimento de máquinas e por novas formas de produção em série, e tiveram como consequência a criação de uma sociedade moldada por um consumo em massa, que culminou em uma progressiva uniformização de costumes e mentalidades. O processo sucessivo de urbanização trouxe como consequências a acentuada concentração demográfica em cidades e o esvaziamento populacional no campo, bem como a convivência forçada de diferentes grupos étnicos e religiosos em um mesmo espaço geográfico. A crescente emancipação das mulheres, o trabalho feminino fora do lar doméstico e sua participação política (o primeiro sufrágio feminino ocorreu na Nova Zelândia, em 1893), a diminuição da natalidade e a generalização do ensino fundamental provocaram acentuadas mudanças na vida econômica e social da sociedade moderna<sup>177</sup>. Em relação ao ensino básico, a França, por meio das leis

---

<sup>174</sup> Cf. OTERO, Paulo (2009). *Instituições políticas e constitucionais*, volume I. Coimbra: Almedina. As críticas socialistas ao Estado liberal ocorreram em suas diversas vertentes, tais como o socialismo cristão, o socialismo não marxista e o socialismo marxista-leninista.

<sup>175</sup> Cf. OTERO, Paulo (2009). *op. cit.*, pp. 290-298. Dentre as diversas críticas da Igreja Católica ao modelo ideológico liberal, a partir da segunda metade do século XIX, destaque para duas encíclicas: a *RERUM NOVARUM* (1891), do Papa Leão XIII; e a *QUADRAGESIMO ANNO* (1931), do Papa Pio XI. A primeira criticava a exploração dos operários, defendia as pessoas sobre as coisas, o direito de associação, a regulação da duração do trabalho, a garantia de repouso pela fixação de número de horas de trabalho diário e a limitação do trabalho infantil e das mulheres. A *QUADRAGESIMO ANNO*, que recebeu essa alcunha por ter sido uma comemoração do 40º aniversário da *RERUM NOVARUM*, proclamava o aspecto individual e social da propriedade e a importância do bem comum e defendia a liberdade de associação.

<sup>176</sup> Cf. MIRANDA, Jorge (2011, setembro). Os novos paradigmas do Estado Social. In *Congresso Nacional de Procuradores de Estad.*, Belo Horizonte, p. 2.

<sup>177</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder (2014). *A sociedade capitalista: para compreender o mundo em que vivemos* (2ª edição). São Paulo: Saraiva, pp. 203-212.

de Jules Ferry, foi um dos países pioneiros na adoção de um ensino obrigatório, gratuito e laico, ministrado em escolas públicas<sup>178</sup>.

As péssimas condições de trabalho provocaram inúmeros acidentes no manuseio das máquinas, acentuada queda da expectativa de vida nas camadas mais pobres da população, agravamento do quadro nutricional e rápida propagação de epidemias e doenças. Essa mistura de fatores tão díspares fez surgir movimentos políticos e sindicais, de matriz socialista ou radical-igualitária (como os anarquistas), que buscavam minimizar os custos humanos da Revolução Industrial e combater o isolamento do indivíduo liberal, a ponto de desencadear reações, muitas vezes ferozes, dos proprietários e dos empregadores, bem como de “dois baluartes da ordem conservadora: a classe média e as corporações religiosas”<sup>179</sup>.

A industrialização acentuou um quadro de exploração do homem sobre o homem<sup>180</sup>, o que se demonstra em jornadas extenuantes de trabalho e condições indignas de existência dos trabalhadores. A liberdade contratual resultou em abusos e injustiças aos operários, de forma a reduzi-los a um “*nível degradante de sua dignidade*”<sup>181</sup>.

Em termos sociais, uma nova ordem instaurou-se, denominada de “*sociedade técnica de massas*”<sup>182</sup>. Houve uma profunda transformação da tradicional família burguesa, com destaque para o surgimento e a visibilidade da classe operária, destituída da ideia de massa imprecisa. O progresso técnico e a industrialização retiraram famílias do meio rural e empilharam-nas em cidades, ofereceram-lhes trabalhos tendentes a processos de automatização e automação, impuseram a elas um ritmo acelerado de vida e seduziram-nas com publicidade (“*consumo de cultura*”)<sup>183</sup> e comunicação de massa – “*os homens dissolvem-se na sociedade e nela encontram o seu destino*”<sup>184</sup>.

---

<sup>178</sup> Cf. WEREBE, Maria José Garcia (2004, setembro-dezembro). A laicidade do ensino público na França. In *Revista Brasileira da Educação*, 27, pp. 192-197: “O processo de laicização começou, nos anos de 1880, quando Jules Ferry organizou a educação primária tornando-a pública, gratuita e obrigatória. Os crucifixos foram retirados das salas de aulas, e os professores e os programas tornaram-se leigos pela lei de 1886. Em 1905, uma lei determinou que o Estado deveria ser neutro em relação a todas as religiões, marcando a separação entre Igreja e Estado”.

<sup>180</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *op. cit.*, p. 41.

<sup>181</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. (2009). *op. cit.*, p. 57.

<sup>182</sup> Cf. SOARES, Rogerio Ehrhardt (1969). *op. cit.*, pp. 63-109.

<sup>183</sup> Cf. SOARES, Rogerio Ehrhardt (1969). *op. cit.*, p. 74. “A sociedade técnica em que os bens da cultura se transformam em objetos dum consumo de cultura”.

<sup>184</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. (2009). *op. cit.*, p. 57.

A democracia de massas e a ideia de liberdade de informações, pressuposto da liberdade política burguesa<sup>185</sup>, invocavam a noção de um mesmo nível de informações, mesma capacidade reflexiva e mesma liberdade de juízo que supunha ter a elite burguesa. Impossibilitada de compreender todos os problemas e sem capacidade de realizar críticas, a grande população esparramou-se em órgãos intermediários, como os partidos políticos. O poder, no Estado Social, pulverizou-se em várias instituições intermediárias entre o Estado e o indivíduo<sup>186</sup>.

O processo de democratização e o direito de sufrágio universal alargaram o público político, incluindo parcelas mais amplas da população, rompendo a hegemonia da burguesia no Parlamento e abrindo espaços para demandas específicas das novas classes representadas. Houve a necessidade de consagrar direitos que procuravam garantir condições mínimas de vida, tais como direito à saúde, à previdência e à educação, e de exigir, por parte do Estado, sua prestação. O Estado Social, em sua vertente democrática, apresenta-se como uma tentativa de conciliar as liberdades individuais e políticas com os direitos sociais. Segundo Bonavides (1980)<sup>187</sup>, na transformação sucedânea à superação da contradição entre igualdade política e a desigualdade social nasce a noção contemporânea de Estado Social.

No final do século XIX, o chanceler Otto von Bismarck, no processo de unificação e construção do Estado nacional da Alemanha, concebeu um modelo de proteção contra certos riscos decorrentes da economia de mercado centrado no contrato de trabalho<sup>188</sup>. O modelo alemão bismarckiano era um sistema de proteção social que visava combater a ideologia comunista, com a neutralização das iniciativas de ajuda social organizadas pelos sindicatos e pelas Igrejas e a abrangência de leis de proteção à saúde, contra acidentes, na velhice e em caso de invalidez<sup>189</sup>. Este foi estabelecido por um seguro compulsório nacional, para proteção dos trabalhadores nos casos de acidente, doença, invalidez ou idade avançada, fundado em um modelo de seguro individualizado e com contribuição primordialmente dos empregados e dos empregadores.

---

<sup>185</sup> Cf. SOARES, Rogerio Ehrhardt (1969). *op. cit.*, pp. 71-73.

<sup>186</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *op. cit.*, p. 52.

<sup>187</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (1980). *Do Estado Liberal ao Estado Social* (4ª ed). Rio de Janeiro: Forense, p. 207.

<sup>188</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro; Elsevier Editora, p. 6.

<sup>189</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *Regime fiscal das entidades da Economia Social e civil*. Porto: Vida Econômica, p. 25.



Já a construção do modelo inglês possui uma origem bem diversa do contexto alemão. A Revolução Industrial inglesa e o conseqüente processo de mercantilização da sociedade, acrescida à passagem do campo para as cidades, provocaram o enfraquecimento de formas de solidariedade tradicionais. Desde antes do século XVI, havia na Inglaterra organização de fundos locais de ajuda aos pobres, alguns desprovidos de uma intencionalidade de generosidade caritativa, mas imbuídos de um caráter coercitivo, em repressão à mendicância, a partir da ideia de que a pobreza é resultado de más escolhas ou de mau comportamento dos próprios pobres.

No início do século XX (de 1905 a 1909), coordenado por Beatrice Webb, da Comissão Real britânica, foi apresentado o Relatório da Minoria sobre as Leis dos Pobres (*Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress*), que buscava compreender as causas dos fracassos da aplicação das leis e da política social e sugerir reformas. O relatório concluiu, ao contrário do que sugeriam os estudos existentes à época, que as causas da pobreza não eram puramente individuais, mas econômicas e sociais, decorrentes das flutuações do mercado de trabalho, e que a pobreza era agravada pela aplicação da própria política social<sup>190</sup>.

Já o Relatório da Maioria, de 1905 a 1909, que teve como coordenadora Helen Bosanquet, dirigente da *Charity Organization Society*, concordava com a ineficácia das ações realizadas pela Lei dos Pobres, mas sugeria como solução a provisão por organizações voluntárias e o incentivo à autoajuda. Ambos os relatórios foram descartados pelo governo liberal, que introduziu, no entanto, uma modesta aposentadoria para trabalhadores pobres com mais de 70 anos (1908), um seguro-saúde (1911) e um programa de seguro-desemprego (1911), de forma a debilitar as ações das sociedades de auxílio mútuo e dos sindicatos como provedores exclusivos de seguros e ajudas coletivas<sup>191</sup>.

Em 1942, foi apresentado o relatório de William Beveridge, impregnado pelo relatório Webb, com o propósito de combater a pobreza e oferecer um rendimento mínimo

---

<sup>190</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, pp. 7-9. A autora relata que o caráter coercitivo da Lei dos Pobres determinava: “confinar os pobres, meritórios ou não, e suas famílias nas famigeradas *workhouses* (asilos onde viviam e exerciam trabalhos abjetos ou desprezíveis, tanto os pobres capazes como suas famílias, convivendo com crianças órfãs, idosos, doentes e loucos), de forma a seguir o então consagrado princípio da *less eligibility* (oferecer aos pobres condições de vida inferiores às obteníveis pelos mais baixos salários correntes e assim controlar os vazamentos de recursos da assistência para pobres que ainda poderiam trabalhar)”.

<sup>191</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, pp. 10-12

para satisfazer as necessidades essenciais. Firmado na proteção social, que significava a garantia de um rendimento seguro, e na política social, que envolvia a construção de um serviço público social, articulou-se entre as diversas áreas da socialidade e harmonizou-se com as políticas sociais<sup>192</sup>.

Para o sociólogo britânico T. H. Marshall (1950), o modelo inglês está embasado na ideia da cidadania<sup>193</sup>, que representava um *status* conferido a todos aqueles que são membros de uma comunidade. Em um cenário de reconstrução do pós-guerra britânico, a concepção universalista beveridgiana prescrevia um padrão de vida mínimo para todos os cidadãos, financiado por recursos tributários. Enquanto na Alemanha o modelo adotado era o do contrato, ligado ao trabalho, o modelo inglês era baseado no *status* de cidadania e entendia que cada cidadão era igual a todos os demais, independentemente de uma contribuição a um seguro específico<sup>194</sup>.

O chamado “modelo social europeu” é, segundo Loureiro (2010), a junção e a evolução dos dois sistemas: o de Beveridge e o de Bismarck, de forma a englobar os atuais sistemas públicos de proteção nas áreas da saúde, da educação e da previdência. Na sua gênese, estão a obrigatoriedade de proteção social para determinados setores mais frágeis da sociedade (principalmente o operariado), baseado no modelo de Bismarck, e a universalidade, que é o alicerce do modelo de Beveridge<sup>195</sup>.

A grande diferença entre os modelos, conforme Tavares da Silva e Soares (2015)<sup>196</sup>, estava na forma de financiamento: enquanto o modelo de Beveridge baseava-se em tributos, o modelo de Bismarck baseava-se em contribuições pagas pelos trabalhadores em função dos rendimentos e, parcialmente, pelos empregadores, ao passo que a principal originalidade do plano Beveridge foi a “*articulação sistemática dos diversos subsectores da socialidade*”<sup>197</sup>, que integrava diversas iniciativas legais avulsas.

Outras experiências podem ser encontradas em outros países em diferentes contextos históricos, particularmente nos anos de 1930 e 1940, como o New Deal americano (1935) e a Aliança Red-Green sueca (1933), em todos os países da Europa

---

<sup>192</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, p. 21

<sup>193</sup> Cf. MARSHALL, Thomas Humphrey (1950). *Citizenship and social class*. Londres: Cambridge University Press, p. 28.

<sup>194</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, p. 6.

<sup>195</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *op. cit.*, p. 10.

<sup>196</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, p. 25.

<sup>197</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *op. cit.*, p. 182.

ocidental e nórdica, nas nações de origem anglo-saxônica (Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália) e, por fim, nos países da América Central e do Sul<sup>198</sup>.

No aspecto econômico, a concepção liberal não solucionava os graves problemas enfrentados pelas camadas proletárias da sociedade nem as próprias contradições sistêmicas, restando evidente a necessidade de intervenção estatal e a criação de mecanismos que evitassem os abusos dos agentes econômicos. A ampla liberdade de mercado propiciou a concentração de capital em detrimento dos pequenos produtores e houve o surgimento da “*empresa monstro*”<sup>199</sup>, que abalava a concorrência e manipulava preços. Assim, até para a preservação do próprio capitalismo<sup>200</sup>, tornou-se imprescindível que o Estado assumisse um papel mais ativo e procurasse disciplinar e impor certos limites ao Mercado.

No início do século XX, os conflitos sociais, econômicos e políticos evidenciados no Estado Liberal desenhavam um impasse entre duas alternativas: a revolução ou a reforma<sup>201</sup>. A alternativa revolucionária assentou-se na União Soviética e estendeu-se ao leste europeu, ao passo que grande parte do Ocidente buscou atender reivindicações que salvaguardassem o sistema capitalista. No Estado Social, o primado do público sobre o privado, exteriorizado no aumento da intervenção estatal, apresentava, segundo Sarmiento<sup>202</sup>, perigos evidentes. Se, por um lado, pode-se apontar como positivas a contenção dos excessos do individualismo e a ingerência estatal na busca de diminuir as injustiças sociais, por outro aspecto, há um acentuado processo de publicização em que o indivíduo fica subordinado aos interesses do todo, que pode vir a representar “*a antessala do totalitarismo*”.

No campo do direito, Estado Social tem como alicerce os direitos sociais<sup>203</sup>, os denominados direitos econômico, social e cultural, constituindo as Constituições um pacto de garantia social e a determinar direitos que enaltecessem a missão do Estado em promover a justiça social, a igualdade material e a liberdade real, bem como a estipulação

---

<sup>198</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, p. 6.

<sup>199</sup> Cf. SOARES, Rogerio Ehrhardt (1969). *op. cit.*, p. 68.

<sup>200</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *op. cit.*, p. 44.

<sup>201</sup> LOPES, Ana Frazão de Azevedo (2006). *Empresa e propriedade: Função social e abuso de poder econômico*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, p. 114.

<sup>202</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *op., cit.*, p. 51.

<sup>203</sup> Cf. SAMPAIO, Jorge Silva (2014). *op., cit.*, pp. 225 e 229. Os direitos sociais tem uma dimensão dupla: positiva (deveres ao Estado de criar e promovê-los) e negativa (dever do Estado em não interferir ou recuar no acesso), além de deveres correlacionais: respeito, proteção, garantia e promoção do acesso.

de atividades e serviços realizados pelo Estado para fiel cumprimento desses direitos. Nas palavras de Bonavides (2009)<sup>204</sup>, com o fim do Estado Absolutista, inimigo do indivíduo, seguiu-se para o Estado Liberal, fonte do individualismo exacerbado, e prosseguiu-se para o Estado Social, que reaproximou o Estado e a sociedade – “*O Estado-medo cedeu lugar ao Estado-confiança, e o Estado-hostilidade, ao Estado-segurança*”.

A “*conversão qualitativa*” do Estado Liberal para o Estado Social caracterizou-se por uma mudança de paradigma constitucional centrada em dois elementos centrais: o elemento antropocêntrico, que elevou a dignidade da pessoa humana a princípio fundamental, e o elemento social, que elevou o princípio do Estado Social a princípio constitucional<sup>205</sup>.

Consoante Vieira de Andrade (2015), há duas concepções de direitos sociais aplicadas às sociedades contemporâneas: de um lado, uma de socialismo coletivista, que busca uma sociedade igualitária com governos com tendência autoritária; de outro, uma de democracia pluralista, em que tais direitos, considerados direitos fundamentais, são incorporados ao texto constitucional ou encontram-se “fora” da Constituição como princípios jurídicos, normas organizatórias, garantias institucionais ou direitos subjetivos públicos. Tendo em vista as sociedades pluralistas, o autor estabelece ainda duas concepções que conectam o Estado Social e os direitos sociais. A primeira é pautada em uma concepção burocrática de Estado Social, em que o Estado detém o monopólio da realização dos direitos sociais, de forma direta ou indireta, por meio de concessões ou delegações. Na segunda, em oposição, o Estado não possui o monopólio na realização dos direitos sociais e é apenas responsável pelo funcionamento regular do sistema e pela garantia da possibilidade de condições de vida digna às pessoas, de forma que essa concepção é chamada pelo autor de “solidarista” ou subsidiária do Estado Social<sup>206</sup>.

Na concepção defendida pelo paradigma do Estado Liberal, os direitos fundamentais eram assentados em um *status* negativo<sup>207</sup>, que implicava uma não ingerência do Estado, de forma que cabia ao direito a defesa e a garantia de respeito à esfera de autonomia privada dos indivíduos. Para o ideário do Estado Social, os direitos

---

<sup>204</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2009). *Curso de direito constitucional* (24ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 380.

<sup>205</sup> Cf. BOTELHO, Catarina Santos (2015). *Direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina, pp. 96-97.

<sup>206</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2015). *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>207</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, p 35.

fundamentais são elevados a um *status* positivo e o Estado deve executar prestações sociais que garantam tais direitos. Há uma clara expansão das atividades do Estado que só podem ser mantidas por um permanente crescimento econômico que seja capaz de absorver o desemprego e um equilíbrio entre a população ativa/contribuinte e a população inativa/beneficiária<sup>208</sup>.

Na temática que discute acerca dos custos na efetivação dos direitos, duas reflexões fazem-se necessárias: a primeira envolve a problemática entre os custos dos direitos no Estado Social e no Estado Liberal; e a segunda é voltada exclusivamente para a análise do Estado Social e versa sobre a manutenção das prestações sociais, frente ao cenário de crises financeiras e econômicas.

No tocante à primeira questão, a ideia de que a manutenção do Estado Social depende de volumosos recursos financeiros – ao passo que os direitos de liberdade requerem apenas a abstenção estatal para sua concretização e são, basicamente, direitos sem custos – mostra-se equivocada. A concepção de que a garantia dos direitos de liberdade exige apenas a não interferência estatal, de forma a deixar espaço aos indivíduos para cuidar das próprias vidas e agir livremente em suas esferas sociais, com a afirmação de que toda ação é cara, ao passo que toda inação é barata ou gratuita, esbarra na constatação de que toda efetivação de direitos possui uma dimensão econômica que, conforme Holmes e Sunstein (1999)<sup>209</sup>, envolve custos ao Estado. Para os autores, a divisão entre direitos negativos em oposição a direitos positivos não abarca todos os direitos e representa uma formatação simplificadora e política (que fraciona os direitos entre aqueles que afastam do governo e aqueles que exigem do governo, aqueles que protegem a liberdade e aqueles que promovem a igualdade, aqueles que têm caráter privativo e aqueles que têm índole beneficente e contributiva) e, ainda, uma linguagem que reproduz um conteúdo político de ataque ao Estado de Bem-Estar.

A segunda indagação envolve os custos das prestações sociais realizadas pelo Estado Social e a problemática da atual escassez de recursos. Os autores debatem atualmente sobre questões de sustentabilidade financeira dos Estados, a justiça geracional e

---

<sup>208</sup> Cf. CAUPERS, João (2010). A agonia do Estado Social. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Vol. VII, pp. 45-49.

<sup>209</sup> Cf. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass (1999). *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company, pp. 36-44. “All rights are claims to an affirmative governmental response”.

a intervenção econômico-social<sup>210</sup>. Se, em seu momento de auge, o Estado Social, ou em sua variação de Estado Providência, traduzia-se em exclusivo prestador de todos os serviços à coletividade, agora, em um ambiente de deficiência de recursos e de debates sobre a extensão do papel do Estado, há uma corrente doutrinária que defende uma redução das despesas públicas através de uma mínima intervenção estatal no espaço econômico e uma diminuição ou esvaziamento das suas funções sociais.

Todos os direitos implicam em custos financeiros públicos<sup>211</sup>, sejam os direitos sociais ou os clássicos direitos à liberdade. Por força das constituições de vários países, os direitos sociais devem ser ofertados a todos os cidadãos, e seus custos de realização, suportados por todos os contribuintes, e não apenas por seus destinatários.

Na concepção que nos parece mais interessante, o Estado permanece realizador dos direitos sociais e oferece-os em caráter universal, mas com a possibilidade de “*graduação ou diferenciação das condições de prestação*”<sup>212</sup> aos grupos e às pessoas que efetivamente precisam da proteção. Dessa forma, acaba por remeter às organizações do Terceiro Setor ou mais amplamente para a sociedade civil as tarefas que complementam o cumprimento da segurança social, o que visa ao soterramento das desigualdades e à eliminação da pobreza e da miséria.

É claro que, no cenário econômico atual, a universalização das prestações sociais esbarra em questões de impossibilidade financeira de muitos Estados, mas a ideia não pode ser a transferência de todas as atividades estatais de proteção social ao mercado ou aos particulares, mas sim de estímulo à participação da sociedade e de promoção da melhor relação entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor. Mesmo em um cenário de crise financeira, pouco crescimento econômico, ineficiência na realização de tarefas estatais e, por conseguinte, contenção de gastos e diminuição na realização de políticas públicas em áreas de proteção social, subsiste uma área de atuação exclusiva do Estado, como o

---

<sup>210</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *op. cit.*, p. 179.

<sup>211</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (2010). *Por um Estado Fiscal suportável – Estudos de Direito Fiscal*, Volume III. Coimbra: Almedina, pp. 112-113, 119. “Todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são autorrealizáveis nem podem ser realisticamente protegidos nem estado falido ou incapacitado, implicam cooperação social e a responsabilidade individual”.

<sup>212</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2007, janeiro-março). Repensar a relação entre o Estado e Sociedade. In *Revista Nova Cidadania*, ano VIII, nº 31, pp. 36-38.

“monopólio da força”, administração da justiça ou elaboração de normas jurídicas, e ainda um dever estatal de assegurar o mínimo para uma vida condigna<sup>213</sup> a todos.

O problema que se põe é que o Estado não é mais o fornecedor único e exclusivo das prestações sociais, que podem ser também realizadas pela sociedade civil. Mais que uma análise de gastos financeiros e transferência de funções, evidencia-se um confronto entre a visão de um Estado provedor privativo e a liberdade e a autonomia individual, familiar e social em participar na resolução dos problemas e na satisfação das necessidades coletivas. Em um panorama de recursos escassos e demandas sociais múltiplas, a emancipação associativa privada deve ser estimulada e pode ser um importante colaborador na execução de tarefas no âmbito dos direitos sociais, culturais e econômicos, como forma de participação da sociedade na promoção da igualdade e na solução das questões e dificuldades da vida social.

Em uma sociedade democrática em que todos contribuem, por meio de tributos, para a composição do orçamento público, a propagada carência de condições técnicas e materiais do Estado no atendimento de todas as demandas e riscos emergentes da coletividade, o questionamento também perpassa, segundo Sarmiento (2010)<sup>214</sup>, por saber verdadeiramente quem escolhe, em última instância, as prioridades nos gastos públicos na efetivação dos direitos sociais.

Os estudos que analisam o Estado Social tradicionalmente dividem o seu desenvolvimento em quatro períodos<sup>215</sup> temporais: formação, consolidação, crise e pós-crise. Concernente ao Estado Social, a formação corresponde à sua origem no século XIX e estende-se aos anos 20 e 30 na oposição entre capitalismo e comunismo, ao passo que a consolidação se refere à “era dourada” marcada pelo crescimento econômico e pela expansão dos programas sociais e do acesso dos cidadãos à realização dos direitos sociais, especialmente nas décadas de 50 e 60.

O período de crise, em meados dos anos 70, representa a diminuição das taxas de crescimento econômico e a piora das condições sociais da população, com o aumento da pobreza, o desemprego e uma questão social referente ao envelhecimento da população e à necessidade de cuidados de saúde aos idosos. Segue-se a isso um período de

---

<sup>213</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2007, janeiro-março). *op. cit.*, pp. 36-38

<sup>214</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (2010). *op. cit.*, p. 47.

<sup>215</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, pp. 17-20.

questionamentos sobre a intervenção do Estado no domínio econômico e social, de liberalismo econômico e de cortes nos programas sociais apresentados nos governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. O pós(?)-crise reflete uma etapa nebulosa, pois não se encontra claro se as principais crises persistem ou se foram realmente debeladas e em qual Estado situa-se o momento atual, se há uma anunciada morte do Estado Social ou apenas do chamado Estado Providência<sup>216</sup> ou se vislumbra-se no horizonte a existência de um novo Estado Social (Estado Pós-Social<sup>217</sup>), situado em um contexto de reformulação e adequação frente às novas questões sociais e diante de uma complexa sociedade plural e globalizada.

O desenvolvimento histórico do Estado Social não é igual e linear e não abarca a multiplicidade de situações e fatores de cada país ou região, o que invoca a ideia de diversificados Estados Sociais. A variedade de Estados de Bem-Estar pode ser fruto de teorias explicativas que enfatizem a questão da industrialização, o nível de desenvolvimento econômico, a conjuntura democrática, a força das instituições políticas, as mobilizações de classes e as mudanças culturais<sup>218</sup>. Assim, o olhar pode salientar aspectos de natureza política, econômica ou social. Pode ainda deter-se também nas questões geográficas e em suas particularidades históricas, e, em decorrência dos contextos específicos, na evolução do sistema capitalista em cada local.

## 2.2 A multiplicidade de Estados Sociais

O Estado Social é fruto de contextos históricos determinados que, no entanto, misturados a diversas equações e combinações específicas de cada país, propiciam diferentes tipos de “Estados Sociais”. A sua gênese está ligada a um contexto de mudança social com a ideia de responder à questão da pobreza e da miséria em uma diversidade de modelos para sua realização<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013). “A porta da memória”: (pós?) constitucionalismo, Estado (pós?) social, (pós?) democracia e (pós?) capitalismo – contributos para uma “dogmática da escassez”. In *Estudos do Século XX*, nº 13, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 111-126.

<sup>217</sup> Cf. PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias (2003). *op. cit.*, p. 122. O autor denomina o “Estado pós-social e a Administração prospectiva ou de infraestruturas”.

<sup>218</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, p. 13.

<sup>219</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *op. cit.*, p. 10.



Em parte da doutrina das ciências sociais, o Estado Social é compreendido como uma forma de Estado que representa uma coordenação específica de poderes públicos, que compreende um conjunto de organizações de criação e implantação de políticas, com inúmeras explicações e variáveis, centradas em teorias que enfocam a distribuição de recursos públicos entre classes sociais e que é proveniente da luta dos movimentos sindicais e dos partidos de esquerda<sup>220</sup>.

Na literatura econômica e jurídica, a terminologia usada para o Estado Social, Estado do Bem-Estar (*welfare state*) ou ainda Estado Providência não significa uma categoria monolítica e uniforme, mas pertencente a contextos históricos e questões geográficas específicas. Como fenômeno histórico<sup>221</sup>, é possível delimitar o Estado Social em um tempo e um lugar, mas com características e configurações distintas nos múltiplos sistemas de proteção social.

Para Esping-Andersen (1995), o Estado Social representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política<sup>222</sup>. Na vertente econômica, compreendeu o afastamento da pura lógica do mercado e a defesa da segurança do emprego e dos direitos sociais; no aspecto moral, envolveu a salvaguarda das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo; e, no plano político, representou a construção nacional, a luta contra as ideologias fascistas ou bolcheviques e, ainda, o triunfo da democracia liberal. O autor afirma que há diferentes tipos de Estados de Bem-Estar e desenvolve uma classificação com ênfase na capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora como agente de mudança e no equilíbrio do poder das classes como determinante para a distribuição de renda<sup>223</sup>. A abordagem busca estudar a lógica de funcionamento do sistema de proteção social em diversos países, o compromisso da política social com o bem-estar da sociedade, as combinações qualitativas entre Estado, mercado e família e a incorporação de novas variáveis (econômicas, políticas e institucionais) na comparação entre os sistemas de

---

<sup>220</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 4.

<sup>221</sup> Cf. ABREU, Dimitri Brandi de. *A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia* (tese de doutoramento em direito). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2016, p. 52.

<sup>222</sup> Cf. ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995). O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In *Revista Lua Nova – Revista de cultura e política*, nº 35, São Paulo, pp. 73-111.

<sup>223</sup> Cf. ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). As três economias políticas do Welfare State. In *Revista Lua Nova – Revista de cultura e política*, nº 24, São Paulo, pp. 85-116.

proteção social<sup>224</sup>, a partir de critérios de análise dos temas das políticas universais ou das políticas focalizadas, do caráter preventivo ou mais assistencial, das condições de elegibilidades para efetivação dos direitos sociais, do grau de estratificação e da ideia de desmercadorização.

O estudo de Esping-Andersen<sup>225</sup> (1991) apresenta três tipos-modelos de Estado do Bem-Estar: o liberal (anglo saxônico), o corporativista (europeu continental) e o social democrata (escandinavo), que apresentam desenhos ideológicos distintos. O modelo liberal (anglo-saxônico) pode ser encontrado nos Estados Unidos, no Canadá, no Reino Unido e na Austrália e fundamenta-se na prestação social apenas àquelas pessoas comprovadamente necessitadas. Aqueles que dispõem de capacidade financeira devem, imbuídos da cultuada liberdade individual desses países, contratar planos privados de proteção social. Há um grande espaço para o mercado privado na oferta de serviços de saúde, educação, previdência e assistência, e o financiamento é realizado por impostos. Em segundo, o modelo corporativista (europeu-continental) é baseado na participação no mercado de trabalho formal, sofre influência da Igreja e da tradição familiar e agrega principalmente a França, a Alemanha, a Itália e a Áustria. A proteção social é realizada por diferentes sistemas de seguro social, com diferenças de *status* entre os trabalhadores, com acesso restrito aos segurados (cobertura ocupacional). Por fim, o modelo social-democrata (escandinavo) possui caráter de universalização em que os direitos sociais traduzem-se em expressão da cidadania. O financiamento é majoritariamente proveniente de impostos pagos pela totalidade da população e reforça a ideia de solidariedade e igualdade.

Posteriormente, Esping-Andersen (1995), em função dos desafios da “*nova ordem mundial*”<sup>226</sup> no cumprimento das funções estatais de proteção social no contexto neoliberal pós-Consenso de Washington, fez uma análise das características e das transformações do Estado do Bem-Estar, no campo econômico e social, desde o pós-guerra até o início dos anos 1990. Para o autor, o dilema das economias abertas está em resolver o *trade-off* entre o crescimento do emprego e uma seguridade social generosa e igualitária (empregos e desigualdade), em que os neoliberais defendem como solução a privatização, ao passo que seus críticos argumentam a necessidade de um “*investimento social*”. O estudo aborda uma

---

<sup>224</sup> Cf. VASQUEZ, Daniel Arias (2007). Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. In *Revista Pensamento e Liberdade*, nº 21, PUC São Paulo, pp. 42-59.

<sup>225</sup> Cf. ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). *op. cit.*, pp. 85-116.

<sup>226</sup> Cf. ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995). *op. cit.*, pp. 73-111.

reflexão acerca da construção do consenso político, sistemas fracos ou fragmentados de economia e de instituições nacionais e a exposição dos novos desafios atuais: mudanças na estrutura familiar e ocupacional, no ciclo de vida, questões salariais e do trabalho e a capacidade de adaptação dos países.

Em relação à sua tipologia, o autor identifica três vias diferentes de respostas às transformações sociais e econômicas atuais: os países anglo-saxões desregulamentaram o mercado de trabalho e os salários, o que ocasiona uma deterioração do sistema de proteção social; os países da Europa continental adotaram a estratégia de redução induzida da oferta de mão de obra; e os países escandinavos expandiram a oferta de emprego no setor público. Além disso, foram apontados alguns desafios em outras regiões mundiais, como: a) América Latina e leste da Ásia: problemas de compatibilização entre economia industrial urbana e estrutura tradicional familiar urbana, crescimento econômico baseado em exploração de recursos naturais e medidas protecionistas; b) leste europeu e Japão: problemas com envelhecimento da população; c) Japão e Coreia do Sul: dilema entre o *welfare state* e a tradição confuciana de obrigações familiares fundamentada na solidariedade; d) países recém-industrializados e democráticos: problemas econômicos distintos de acordo com a inserção de cada um deles na economia mundial.

A pesquisa de Ferrera (1996)<sup>227</sup> focalizou os traços comuns dos Estados de Bem-Estar da Itália, da Espanha, de Portugal e da Grécia em um denominado modelo do sul da Europa, latino ou mediterrâneo. Os países possuem semelhantes características: a) sistema de manutenção de renda altamente fragmentado com polarização interna marcada por picos de generosidade com lacunas de proteção; b) tradição corporativista no campo da saúde; c) baixo grau de penetração do sistema de proteção social do Estado e um conluio entre agentes públicos, privados e instituições; d) persistência de clientelismo e uma distribuição seletiva de subsídios. As quatro nações enfrentam desafios exógenos, como globalização e união monetária europeia, com consequentes déficits internos e dívida pública, e endógenos, como envelhecimento e desemprego acentuado, o que resulta em um aumento do trabalho informal. O autor acentuou ainda a importância das configurações históricas, a força da Igreja Católica, a tradição corporativista, a fraqueza das instituições, os períodos de democracia pós-autoritarismo e as polarizações políticas e ideológicas de esquerda.

---

<sup>227</sup> Cf. FERRERA, Maurizio. (1996). "The southern model" of Welfare in social Europe. In *Journal of European Social Policy*, 6: 17, pp. 17-37.

Em relação ao denominado “modelo social europeu”, Miranda (2011)<sup>228</sup> informa que ele toma configurações diversas em virtude de fatores variáveis: um modelo nórdico, um modelo britânico, um modelo francês, um modelo da Europa central e um modelo da Europa meridional. Fora da Europa, divide em um modelo dos países anglo-saxônicos ou de influência anglo-saxônica – com grandes diferenças entre os Estados Unidos, de uma parte, e a Austrália e a Nova Zelândia, de outro lado –, um modelo referente à África do Sul e, ainda, um modelo aplicado, com variações, nos países da América Latina. Já em quase todos os países asiáticos e africanos são ainda tímidas as realizações de Estado Social.

Em uma interessante abordagem que procura os diferentes significados de bem-estar social dentro de um percurso histórico, Kerstenetzky (2012)<sup>229</sup> indaga se existe uma concepção mais adequada e atraente que melhor estimule ou promova as políticas públicas sociais. A autora explicita duas grandes definições doutrinárias de bem-estar social: uma voltada à ideia de bem-estar conectada ao simples alívio da pobreza, um conjunto de caridades para necessitados “meritórios”; e outra atrelada à satisfação das necessidades das pessoas, à administração dos problemas e à maximização das oportunidades. Filiada à segunda definição e amparada nas análises dos ingleses Richard Titmuss e Theodor H. Marshall, a autora estuda as perspectivas das “necessidades sociais”, dos “custos sociais” e dos “direitos sociais” e ainda a noção de capacitações de Amartya Sen.

As “necessidades sociais” e os “custos sociais” remetem à obra de Titmuss e à ideia central da interdependência social, que representa as dependências naturais (envelhecimento, doenças, incapacitações) ou criadas pela ação humana (divisão do trabalho, transformações tecnológicas) que os homens adquirem na vida em sociedade e que podem arruinar suas identidades e impulsionar estigmas. Assim, as políticas sociais deveriam, em caráter universalista, facilitar a integração social, ser instrumentos de uma mudança social e, ainda, ser formuladas para compensar os custos sociais da atividade econômica. No tocante aos direitos sociais, o estudo do também inglês Marshall foi centrado na conexão entre bem-estar social e garantia dos direitos de cidadania. Já o pensamento de Sen retrata a noção de capacitações que envolve a expansão das capacidades das pessoas de levarem o tipo de vida que elas valorizam e a dependência das

---

<sup>228</sup> Cf. MIRANDA, Jorge (2011, setembro). *op. cit.*, p. 5.

<sup>229</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, pp. 21-33.

condições das pessoas e dos recursos que dispõem para suas realizações efetivas. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades substantivas das pessoas de escolherem uma vida que valorizam, realizadas em decorrência de oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas e por condições habilitadoras, como boa saúde e educação, que permitam ampliar as capacidades e liberdades reais das pessoas, em um processo recíproco e interligado<sup>230</sup>. O desenvolvimento<sup>231</sup> deve ser compreendido no reconhecimento simultâneo da liberdade individual conjugada com a força das influências sociais, na promoção das “*diferentes formas de liberdade*” e na eliminação de privações de liberdade que afligem os membros da sociedade e cerceiam as escolhas e as oportunidades dos indivíduos de exercerem sua condição de agente.

### **2.3 O modelo econômico: o capitalismo de cada um**

O Terceiro Setor é resultado de uma miríade de racionalidades, inúmeros atores e iniciativas, multiplicidade de ações e vontades em um processo histórico complexo<sup>232</sup> onde interferem forças políticas, econômicas e sociais. Em diferentes lógicas de complementaridade e de conexão com os vários tipos de configurações de Estados Sociais, sofrem ingerências do Poder Público e também do sistema econômico em seu relacionamento com os inúmeros setores institucionais da economia: mercado de bens e serviços, sistema financeiro, mercado de trabalho e sistema de proteção social.

Segundo Coelho (2005)<sup>233</sup>, o avanço do capitalismo nos países desenvolvidos e as consequentes transformações da classe trabalhadora e da classe média propiciaram o maior desenvolvimento do Terceiro Setor, na medida em que o aumento do tempo de lazer permite, se estimulado, a possibilidade de realização de trabalhos voluntários. Já Santos (1998)<sup>234</sup> afirma que, historicamente, o Terceiro Setor nasceu como alternativa do capitalismo, com o objetivo de buscar novas formas de organização de produção e de

---

<sup>230</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *op. cit.*, pp 21 a 33.

<sup>231</sup> Cf. SEN, Amartya (2010). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 10-11, 52, 104.

<sup>232</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, p. 75.

<sup>233</sup> Cf. COELHO, Simone de Castro Tavares (2005). *op. cit.*, p. 38.

<sup>234</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *op. cit.*, p. 15.

consumo, diminuir os custos humanos da Revolução Industrial e combater o isolamento do indivíduo perante o Estado e a organização capitalista.

Os diversos Estados Sociais misturam-se a uma variedade de capitalismo que, somados à multiplicidade de racionalidades do Terceiro Setor, integram uma intrincada rede de articulações e complementaridades<sup>235</sup>, em um regime de colaboração e de tensão.

A dualista classificação de Hall e Soskice (2004)<sup>236</sup> identifica os tipos de economia capitalista em economia liberal de mercado e economia coordenada de mercado. A primeira é caracterizada quando as empresas coordenam suas atividades principalmente no mercado e em relacionamentos competitivos, ao passo que na segunda as empresas dependem mais fortemente de relações não mercadológicas, redes e relações mais colaborativas.

Na classificação de Amable (2009)<sup>237</sup>, são apontados cinco modelos de capitalismo: o modelo neoliberal, altamente competitivo; o modelo social-democrata, com elevado nível de proteção social; o modelo europeu continental, com relevo na proteção do emprego; o modelo mediterrâneo, com maior nível de regulação dos mercados de trabalho e bens e serviços produzidos; e o modelo asiático, voltado para as relações entre bancos e grandes empresas. Para o autor, a tentativa de convergência de um único modelo capitalista global, centrado no modelo anglo-saxão e com características de um mercado desregulamentado, foi suplantado após a crise financeira de 2008.

Em uma abordagem que destaca o percurso histórico do capitalismo, Loureiro (2013)<sup>238</sup> assinala os plurais capitalismo a começar do capitalismo comercial ou mercantil, seguido do capitalismo industrial e financeiro para o capitalismo das “*sociedades de conhecimento*”, até o momento atual de “*ultrafinanceirização*” da economia que ameaça a sustentabilidade dos Estados, em seus múltiplos aspectos, e o sistema de solidariedade. Nesse diapasão é o pensamento de Comparato (2014)<sup>239</sup> que traça uma linha histórica a

---

<sup>235</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2011). *op. cit.*, pp. 77-80. O autor esclarece os três tipos de complementaridade usados nas variedades de capitalismo: a) complementaridade como sinergia; b) complementaridade como suplementaridade; c) complementaridade como similaridade.

<sup>236</sup> Cf. HALL, Peter A.; SOSKICE, David (2004). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University, p. 8.

<sup>237</sup> Cf. AMABLE, Bruno (2009, março-abril). Les spécificités nationales du capitalisme. In *Cahiers français: Le Capitalisme: mutations et diversité*, n° 349, pp. 57-62.

<sup>238</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013). *op. cit.*, p. 10.

<sup>239</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder (2014), *op. cit.* O autor debruça-se sobre o capitalismo mercantil (pp. 162-191) e o capitalismo industrial (pp. 192-252) em suas três fases: a) meados do século XVIII até 1914, com a Depressão de 1873; b) de 1914 a 1945, com o período de guerras e a Grande Depressão de 1929; e c) de 1945 aos anos 70, marcado pela Guerra Fria, pela criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário

partir do capitalismo mercantil, marcado pela escravidão e pela cultura agrária, para o capitalismo industrial, proveniente da Revolução Industrial e dividido em três fases, até o capitalismo pós-industrial dos dias atuais.

No que concerne às tipologias do Terceiro Setor europeu, Archambault (2009)<sup>240</sup> distingue cinco grupos: continental, anglo-saxônico, nórdico, mediterrâneo e oriental, a partir do contexto histórico político e socioeconômico e dos principais recursos envolvidos. A autora utiliza os dados do projeto comparativo do setor sem fins lucrativos da Universidade Johns Hopkins e a classificação de Estados Sociais de Esping-Andersen. O tipo continental ou corporativista inclui Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Itália e Holanda, países com sistemas políticos tendentes ao bipartidarismo e à descentralização administrativa, e tem como referência o modelo social de Bismarck, com influência do cristianismo católico ou protestante e forte participação do trabalho voluntário, que mantém as organizações da sociedade civil em parcerias antigas e estruturadas com o poder público. O tipo anglo-saxônico ou liberal é representado por Reino Unido, Irlanda e ainda os não europeus: Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, com especificidades na adoção do modelo social universalista inglês de Beveridge e do protestantismo do Reino Unido em oposição ao catolicismo irlandês, com traços importantes como a iniciativa privada, o voluntariado e a independência das organizações. O tipo nórdico ou social-democracia é composto por Dinamarca, Finlândia, Suécia e Noruega – países pequenos, centralizados e com governos locais com menor poder em comparação com os outros grupos. O Estado Social é mantido por impostos elevados e é responsável pela oferta de educação, saúde e serviços sociais, o que ocasiona um Terceiro Setor menos expressivo que em outros grupos. O tipo mediterrâneo é ilustrado por Itália, Espanha, Portugal e Grécia, que vivenciaram contextos autoritários e de restrições à liberdade de associação. Observa-se um histórico conflito entre o Estado e a religião principal (católica ou ortodoxa) em um contexto político-social caracterizado por um governo central fraco e poderosos governos regionais e locais. A proteção social tem aumentado, desde a entrada na União Europeia, em uma combinação entre os esquemas de segurança social de Beveridge e Bismarck. Por fim, o tipo oriental é formado pelos países

---

Internacional e com a crise decorrente dos países produtores de petróleo. Por fim, trata do capitalismo pós-industrial (pp. 253-275): mudanças oriundas da globalização, da era da informática, concentração de capitais e diversas crises imobiliárias, financeiras e especulativas.

<sup>240</sup> Cf. ARCHAMBAULT, Edith (2009). The Third sector in Europe Does it exhibit a converging movement?. In *Comparative Social Research*, vol. 26, pp. 3-24.

do leste europeu, pertencentes à antiga linha comunista da União Soviética, tais como República Checa, Polônia, Hungria, Eslováquia e Romênia, que antes da queda do muro de Berlim, em 1989, não tinham a liberdade de associação e onde houve vários casos de repressão, como o do sindicato Solidariedade na Polônia. A partir de 1989, o Terceiro Setor teve uma rápida expansão nos países.

## 2.4 Crise do Estado Social

As múltiplas crises do Estado Social podem ser analisadas sob várias vertentes e matizes, de forma a englobar causas pertencentes ao próprio cerne do Estado Social e sua dificuldade crescente de atender novas demandas e realizar satisfatoriamente as prestações sociais e ainda contextos financeiros e monetários, questões demográficas, envelhecimento da população e novas necessidades sociais.

Algumas reflexões miram as incongruências do próprio Estado e a permanência do *status* de Estado Social. Há, para alguns autores, a morte de sua faceta patológica<sup>241</sup>, a crise de um modelo de Estado<sup>242</sup>, mas não de seus objetivos primordiais<sup>243</sup> ou ainda uma remodelação de suas tarefas e reaquiocamento<sup>244</sup> de seu papel na consecução das políticas públicas e das áreas afetadas pelos muitos desequilíbrios. Destaca Caupers (2010)<sup>245</sup> que estão em crise as condições políticas, ideológicas, econômicas e sociais de manutenção do Estado Social.

Consoante Esping-Andersen (1994), os problemas do Estado Providência podem ser agrupados em dois grandes grupos: problemas endógenos e problemas exógenos<sup>246</sup>. Os problemas endógenos referem-se à inadequação do atual sistema público de proteção social

---

<sup>241</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013). *op. cit.*, p. 113. “Entendemos que a fórmula Estado-providência designa uma patologia do Estado Social”.

<sup>242</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, pp. 141-144. “A atual crise do Estado Social é a crise de um modelo peculiar de Estado – o estatalista –, mas não dos valores que o sustentaram desde seu nascimento”.

<sup>243</sup> Cf. AMADO, Carla (2010). *op. cit.*, pp. 20-27. “A ruptura incide sobre as estruturas do Estado-providência, mas não afeta, no essencial, a lógica de Estado empenhado na construção de uma sociedade mais justa, que ativamente promove a igualdade de oportunidades entre os cidadãos, que não se limita a entregá-los à sorte do destino ou do mercado”.

<sup>244</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 2.

<sup>245</sup> Cf. CAUPERS, João (2010). *op. cit.*, pp. 45-49

<sup>246</sup> Cf. ESPING-ANDERSEN, Gosta (1994). *After the Golden age: the future of the Welfare state in the new global order*. Genebra: UNRISD: United Nations Research Institute for Social Development, pp. 5-6.



em face das novas demandas e necessidades sociais, das novas formas de estruturas familiares, da modificação ocupacional e das alterações no ciclo da vida e ocasionam uma crescente insatisfação da população com a capacidade do Estado em fornecer bem-estar social. Os problemas exógenos estão ligados às transformações das condições econômicas, como o baixo crescimento e o desemprego, e às mudanças demográficas, causados pela baixa fertilidade combinada com o envelhecimento populacional.

Os três itens de análise apresentados por Rosanvallon (1981)<sup>247</sup> que merecem destaque na crise do Estado Providência são o impasse financeiro, a diminuição da eficácia econômica e social e a presença de mutações culturais que atrapalham o desenvolvimento estatal. O diagnóstico econômico assenta-se na atual insuficiência das receitas públicas em face do aumento das despesas ligadas às políticas sociais.

Alguns desafios enfrentados pelo Estado Social foram apontados por Loureiro (2007)<sup>248</sup>, como a globalização, a “sociedade de risco” e as questões demográficas, econômico-financeira, do conhecimento, da pluriformidade e a familiar. O autor aponta diversas facetas de reflexão sobre o momento das sociedades atuais que comprometem a realização dos direitos sociais e enumera pontos como o envelhecimento da população, a pluralidade multicultural das sociedades, a necessidade de formação contínua e de qualificação profissional constante, as transformações que estão a ocorrer na estrutura familiar, com novas dinâmicas e situações, como a inserção da mulher no mercado de trabalho e a existência de famílias uniparentais, a burocratização do sistema<sup>249</sup> e ainda o panorama de escassez e racionamento diante da crise econômico-financeira.

Uma sociedade baseada no conhecimento, segundo Ferrera (2001)<sup>250</sup>, pode vir a exacerbar os riscos de exclusão social, mormente os grupos que não adquirirem ou não conseguirem adquirir habilidades para ter sucesso na economia do conhecimento. O autor alerta que a taxa média de desemprego de grupos pouco qualificados é de duas a três vezes mais elevada do que a de trabalhadores qualificados, o que exige como solução para

---

<sup>247</sup> Cf. ROSANVALLON, Pierre (1981). *A crise do Estado Providência*. Lisboa: Editorial Inquerito, p. 13.

<sup>248</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). *op. cit.*, pp. 103-112.

<sup>249</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2014). Pauperização e prestações sociais na “idade da austeridade”: a questão dos três D’s (dívida, desemprego e democracia) e algumas medidas em tempo de crise(s). In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 90 (2), p. 638.

<sup>250</sup> Cf. FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2001). The future of the European “Social model” in the global economy. In *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, p. 173.

minimizar o problema um tempo de escolarização mais amplo, uma formação profissional mais contínua e, em curto prazo, uma política de emprego para os pouco qualificados.

A estratégia adotada pelo Conselho Europeu de Lisboa de 2000, na busca da manutenção do modelo social europeu, teve como elemento central a passagem para uma nova sociedade do conhecimento<sup>251</sup>, que buscava impulsionar a competitividade e estimular uma economia do conhecimento e ressaltava a importância de se fomentarem a educação e a formação ao longo da vida, o sistema de segurança social e a promoção da inclusão social. Quanto à segurança social extensiva, reconheceu-se a dificuldade de sua manutenção, a pressão existente e os desafios de ordem interna e externa, de modo que os primeiros estão ligados à globalização e à comparação com os concorrentes diretos da Europa e os segundos estão conectados aos novos modelos familiares, às mudanças no mercado de trabalho, às transformações tecnológicas, ao processo de integração e, por fim, às novas necessidades sociais.

A reflexão quanto ao processo de globalização remete ao período das grandes navegações realizadas pelos portugueses e pelos espanhóis<sup>252</sup> há 500 anos e perpassa para a segunda globalização, que abrange transformações na área da política, da economia e da sociedade, com destaque para o acentuado número de migrações, que veio a provocar novos desafios no Estado Social, agravar as desigualdades sociais, aumentar o risco de marginalização e exclusão de certas camadas da sociedade e corroer as solidariedades sociais<sup>253</sup>. Demonstra-se exagerada, para Ferrera (2001)<sup>254</sup>, a afirmação de que a globalização, enquanto liberalização do mercado financeiro, concorrência fiscal e aumento da mobilidade, constitua uma ameaça por si só ao Estado Social. O autor italiano busca colocar a globalização em uma perspectiva diferente, de forma a destituí-la da simplificadora visão de convergências e divergências e afirmar que os efeitos da globalização foram usados para minimizar a importância dos desafios domésticos, a inércia institucional para atender as novas necessidades e os riscos da vida moderna, a incapacidade dos governos em formular novas agendas políticas de redistribuição social e fiscal e a

---

<sup>251</sup> Cf. MARQUES, Paulo (2011). *Entre a estratégia de Lisboa e a Europa 2020 – Para onde caminha o Modelo Social Europeu*. Caiscais: Principia, p. 17. O Conselho Europeu reuniu-se em Lisboa nos dias 23 e 24 de março de 2000.

<sup>252</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>253</sup> Cf. HESPANHA, Pedro (2002, outubro). Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 63, pp. 21-31.

<sup>254</sup> Cf. FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2001). *op. cit.*, pp. 164-169.

insustentabilidade dos Estados em encontrar novas formas para financiar as políticas sociais em meio a crescentes pressões de custo.

Na visão com enfoque no direito fiscal, Nabais (2010)<sup>255</sup> compreende a globalização na vertente econômica como uma liberdade de circulação de capitais, bens e pessoas com reflexos na concorrência entre Estados e na necessidade de uma tributação mais atrativa para empresas e investimentos estrangeiros. Do ponto de vista dos direitos sociais, o contexto de crise fiscal do Estado e a concorrência fiscal entre os Estados dificultam a realização desses direitos por falta de recursos econômicos.

A chamada crise financeira de 2008, em sua face mais visível, pode ser analisada por dois olhares: um olhar sobre o Mercado (da economia) e outro olhar sobre o Estado (crise das dívidas soberanas).<sup>256</sup>

A falência do banco de investimentos americano Lehman Brothers<sup>257</sup> e as questões relacionadas aos fundos hipotecários são apontadas como o nascedouro da crise financeira de 2008 nos Estados Unidos, que gerou reflexos principalmente na Europa e na América Latina. Em decorrência disso, as instituições europeias estimularam ações que sustentassem o emprego e visassem prevenir os riscos da recessão. Alguns países, como Portugal, Grécia e Irlanda, acumularam dívidas em relação ao exterior, sobretudo nos anos pós-crise, o que suscitou dúvidas acerca da solvência e acarretou a chamada “crise das dívidas soberanas”<sup>258</sup>.

Na Europa, no cenário da crise financeira de 2008, a crise das dívidas soberanas teve como causa imediata o problema na Grécia e a alteração dos dados das contas nacionais, que acarretaram o aumento dos juros da economia grega, a diminuição da nota de investimento das agências de rating, o decréscimo da credibilidade de solvência e um

---

<sup>255</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (2010). *op. cit.*, p. 130.

<sup>256</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*. Coimbra: Coimbra Editora pp 30-31.

<sup>257</sup> Cf. FARHI, Maryse (2013). A crise e as inovações financeiras. In BARROSO, Aloísio Sérgio; SOUZA, Renildo (orgs.). (2013). *A grande crise capitalista global 2007-2013: gênese, conexões e tendências*. São Paulo: Anita Garibaldi – Fundação Maurício Gabrois, pp. 66-67. “A falência do Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008, foi seguida pela compra do Merrill Lynch pelo Bank of America, ao passo que o Goldman Sachs e o Morgan Stanley foram autorizados a se transformarem em holding financeiras. Era o fim dos grandes bancos de investimento independentes de Wall Street”.

<sup>258</sup> Cf. CUNHA, Paulo de Pitta e (2011, outubro-dezembro). A integração europeia e a crise do euro. In *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, vol. IV, pp. 965-975.

efeito em cadeia nas frágeis economias de outros países. Para Cunha (2011)<sup>259</sup>, no entanto, as causas remotas estão nas incongruências e nas deficiências quando da criação da moeda única, o que demonstrou que a união monetária não foi acompanhada de uma união econômica e que não houve a estipulação de um controle supranacional dos orçamentos dos Estados-membros e caracterizou o euro como “*uma moeda sem Estado*”.

Para garantir a sustentabilidade econômico-financeira dos países mais endividados, a realização dos aportes financeiros necessários foi seguida da imposição supranacional de rigorosas medidas de austeridade, com reflexos jurídicos nacionais, que acarretaram a minoração de direitos sociais, o debate sobre o quanto o Estado está legitimado a restringir direitos em nome de uma anormal situação de emergência econômica financeira, quem controla a proporcionalidade das ações instituídas e ainda a preocupação de repartir os sacrifícios de forma igualitária e equitativa sem que se presencie o “*abaixamento generalizado do nível do bem-estar*”<sup>260</sup>.

Quanto à economia, há uma concepção de que a crise emana principalmente de falhas na regulação do sistema financeiro, sem, contudo, explicar as razões histórico-ideológicas, e é centrada em dicotomias entre Estado e Mercado, regulação e autorregulação, intervenção pública e comércio livre. Em uma análise, a crise nos Estados Unidos foi gerada por uma crença ideológica<sup>261</sup> de que os mercados devem se autorregular (os mercados não falham), numa concepção ultraliberal de desregulamentação e de liberdade econômica. Na Europa, ao contrário, a crise ocorreu não por razões ideológicas, em uma crença pautada em um liberalismo acentuado, mas por uma ausência de

---

<sup>259</sup> Cf. CUNHA, Paulo de Pitta e (2011, janeiro-março). O euro e a crise das dívidas soberanas. In *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, vol. I, pp. 19-33. O autor relata a aprovação de um socorro financeiro aos países europeus mais atingidos pela crise condicionado à implementação de programas de austeridade econômica e faz uma crítica ao ideário de solidariedade presente no projeto da construção europeia e a ausência de aplicação desse ideário na assistência aos países-membros, que alarga o “fosso entre os países com dificuldades e os demais”.

<sup>260</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2011). Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise. In NABAIS, José Casalta; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.). *Sustentabilidade em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, pp. 74-83.

<sup>261</sup> Cf. FILGUEIRAS, Luiz; OLIVEIRA, Elizabeth. A crise econômica mundial do capitalismo. In BARROSO, Aloísio Sérgio; SOUZA, Renildo (orgs.) (2013). *op. cit.*, p. 77. Os autores informam as três principais crenças do pensamento econômico: “a) crença na eficiência do livre mercado, na sua capacidade de autorregulação; b) o suposto de que os agentes econômicos, tomados individualmente, sempre decidem e agem racionalmente, de modo padronizado, com o objetivo de maximizarem suas respectivas satisfações; c) a admissão da possibilidade de acesso irrestrito (ou quase) desses agentes ao universo das informações relevantes em cada momento, que estão disponíveis para todos”.

regulamentação, uma incompetência ou uma ingenuidade no controle regulatório<sup>262</sup>. Acrescentam-se, em alguns países, as causas de desequilíbrios orçamentários, endividamentos, incapacidade de arcar com os custos dos direitos sociais legalmente previstos e uma ampla crise de confiança<sup>263</sup> e de gerenciamento de riscos do mercado financeiro que arrastam para um ambiente mais complexo.

Na discussão acerca do formato da crise, três assuntos<sup>264</sup> são recorrentes: a gestão de risco de crédito pelos grandes bancos internacionais, a falta ou falha de regulamentação do sistema financeiro internacional e o papel das agências de classificação de risco (agências de rating)<sup>265</sup>. Muitos fatores e reflexões devem ser levados em consideração, como a concepção da autossuficiência dos mercados, a perda de confiança da proclamada eficiência do monitoramento dos riscos bancários, a política monetária do Federal Reserve (Fed) norte-americano – em face do estouro da bolha especulativa das ações de alta tecnologia e dos escândalos de manipulações contábeis das grandes corporações – e as conexões entre o sistema bancário regulado e o sistema bancário “paralelo” desregulamentado, que caminham para uma conclusão de que a crise financeira de origem privada transformou-se (após as intervenções governamentais com injeção de volumosas cifras monetárias para o “salvamento” do sistema) em uma crise financeira pública, com evidentes desequilíbrios fiscais e aumento acentuado das dívidas públicas.

Consoante Krugman (2009)<sup>266</sup>, a economia deve ser analisada dentro de um contexto político que na década de 90 significou a derrocada do socialismo, não apenas como ideologia, mas como “*ideia capaz de influenciar o raciocínio*”. O capitalismo triunfou como única alternativa plausível, e o direito de propriedade e o livre mercado tornaram-se princípios fundamentais, a tecnologia ressuscitou o chamado “*romance do capitalismo*” que provém da crença em um empreendedorismo e criatividade que geram riqueza espontânea e imediata, e a globalização implicou a transferência de tecnologia e capital dos países dos altos salários para os de baixos salários. A crise de 2008 não

---

<sup>262</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.*, pp. 30-36.

<sup>263</sup> Cf. MONTEDORO, Giancarlo (2009). *Economia della crisi, trasformazioni dello Stato, governo dei giudici*. In *Rivista trimestrale di Diritto dell'economia*. Roma: Università Luiss G. Carli, pp. 59-82.

<sup>264</sup> Cf. FARHI, Maryse (2013). *op. cit.* pp. 35-70.

<sup>265</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.*, p. 35: “O efeito acelerador da crise provocado pelas agências de rating”.

<sup>266</sup> Cf. KRUGMAN, Paul (2009). *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Rio de Janeiro: Elsevier, pp. 10, 14, 24, 25, 47, 63, 67, 168, 171, 178. “A crise, em boa parte, não envolveu problemas com instituições desregulamentadas, que assumiram novos riscos. Ao contrário, girou em torno de riscos assumidos por instituições que, para começar, nunca foram regulamentadas”.

pertence, segundo o autor, a um único modelo de crise nem é algo específico e centralizado nos Estados Unidos, mas proveniente de uma sucessão de crises, tais como as que ocorreram na América Latina, com destaque para a crise Tequila no México e a crise na Argentina, a bolha especulativa do Japão e a “epidemia de risco moral” da década de 80. A crise de 2008 foi o resultado de uma combinação de fatores, sem corresponder, portanto, a uma simples crise bancária ou cambial, uma crise de falta de liquidez ou uma crise de inadimplência, mas a um produto de erros de política econômica em países reconhecidos como praticantes de boas políticas monetárias, erros dos mercados financeiros, erros dos agentes econômicos que viveram sobre títulos lastreados em hipotecas e principalmente a manifestação da crise dos não bancos (*parallel banking system* ou *shadow banking system*).

Afastando-se de um contexto norte-americano e europeu, Comparato (2014)<sup>267</sup> apresenta dados baseados em índices de crescimento, Produto Interno Bruto (PIB), taxas de desemprego e valores do mercado financeiro e mobiliário – como a queda de 14,3% do PIB e a taxa de desemprego em 23,4% no Chile em 1982, a crise do petróleo na América Latina com decréscimo de 9% na renda per capita, a febre especulativa no Oriente nos anos 80, a bolha imobiliária no Japão, a especulação financeira dos fundos de investimento e a ausência de regras nas Bolsas de Valores e os preços inflacionados no setor de matérias-primas agrícolas – para afirmar que a crise é o resultado da sucessão de várias outras crises menores.

Em uma abordagem mais abrangente, algumas ponderações levam em conta a retração das políticas sociais ofertadas pelo Estado Social e as transformações ocorridas no capitalismo em uma combinação entre economia, política e mudanças sociais. Existem contradições inerentes ao próprio sistema capitalista (*potencial de crise*)<sup>268</sup> que ultrapassam a ideia de crise apenas econômica para assinalar a incapacidade do sistema político-administrativo em gerir as crises do sistema econômico e do sistema normativo e ainda os problemas provenientes da lógica do Estado Providência, que exige, para cumprimento da expansiva gama de políticas sociais, crescimentos econômicos constantes e orçamentos públicos dilatados. Há, segundo Offe (1984), um problema fiscal crônico do Estado do

---

<sup>267</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder (2014), *op. cit.*, pp. 262-274

<sup>268</sup> Cf. OFFE, Claus (1984). *Contradictions of the welfare state*. Londres: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltda., pp. 19, 52-58. O autor aponta incongruências do capitalismo e cita a tese anarquista: “*capital is itself incapable of perceiving and realizing its long-term and collective conditions of existence*”.

Bem-Estar social que exige contínua expansão dos orçamentos dos Estados para satisfazer um aumento contínuo dos custos de fornecimento de “despesas gerais sociais”, como saúde, transporte e sistemas de energia, o que gera, muitas vezes, déficits fiscais permanentes. Para o autor, há uma conexão entre o sistema econômico, o sistema político-administrativo e o sistema normativo que impõe ao Estado a tarefa ininterrupta de intervenção na economia para eliminação das disfunções internas.

No ramo das ciências sociais, a ampla análise dos problemas das sociedades contemporâneas proposta por Santos (2006)<sup>269</sup> é pautada em quatro constelações de relações sociais, classificadas em: a) espaço-tempo mundial, com a problemática da explosão demográfica, da globalização da economia e da degradação ambiental; b) espaço-tempo doméstico, representado pelas relações familiares e pelas diversas formas de discriminação sexual e racial, bem como pela emancipação da mulher e pelo papel do patriarcado; c) espaço-tempo da produção, que corresponde à produção de bens e serviços, à divisão de classes de capitalistas e trabalhadores e à exploração da natureza pelo homem, que geram desigualdade social; d) espaço-tempo da cidadania, constituído pelas relações entre Estado e cidadãos e grupos e interesses politicamente organizados, que pode produzir, no ambiente de crise do Estado e das ideologias desenvolvimentistas, expressões de racismo e chauvinismo, além de tolerância pela diferença e solidariedade. O autor português salienta que a crise do Estado Providência é muito complexa e acarreta a deterioração progressiva das políticas sociais.

A crise do Estado Social também se manifesta no campo político e contempla uma crise de legitimação demonstrada na incapacidade estatal de se satisfazerem as demandas das classes mais desfavorecidas, evidenciado em um Estado Social que, em muitos países, não avançou na eliminação da pobreza e da miséria – por apresentar-se, muitas vezes, como um Estado das elites, paternalista, assistencialista e afastado dos cidadãos mais necessitados, com críticas à capacidade da democracia representativa<sup>270</sup> de minimizar as desigualdades sociais –, e na importância de, conforme Gracia (1996)<sup>271</sup>, “*democratizar a democracia*”. Na implantação de medidas para recuperar a

---

<sup>269</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (2006). *op. cit.*, pp. 214, 284-319.

<sup>270</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013). *op. cit.*, p. 4. O autor enumera a contraposição entre a democracia representativa e democracia participativa, democracia burguesa e democracia socialista, democracia formal e democracia material.

<sup>271</sup> Cf. GRACIA, Jaime. F. Cárdenas (1996, janeiro-abril). El estado del bienestar: Reflexiones para un Estado postsocial. In *Boletim Mexicano de Derecho Comparado*, 85, ano 29, pp. 103-111.

sustentabilidade do Estado, abalado pela crise e pela situação de anormalidade econômica financeira, persiste a pertinente indagação de Tavares da Silva (2011)<sup>272</sup>: “*conseguem as democracias governar nesse contexto?*”.

Em um diagnóstico que exalta especificamente o modelo social europeu, destacam-se os efeitos da precariedade laboral, da concorrência dos países emergentes, da inovação, das modificações na estrutura familiar e do envelhecimento da população e a necessidade de reestruturação do sistema de proteção social da Europa<sup>273</sup>.

O denominado “modelo social europeu” significa um conjunto de valores comuns, tais como o comprometimento com a democracia, a liberdade individual, o diálogo social, a igualdade de oportunidades para todos, a segurança social e a solidariedade com os indivíduos mais necessitados<sup>274</sup>, que, segundo Nabais (2010)<sup>275</sup> representa o Estado Social, no âmbito da União Europeia, nascido da necessidade de intervenção do Estado na economia após a Segunda Guerra Mundial. Para a manutenção desse modelo, tornou-se indispensável um sistema fiscal com tributação mais diversificada, com a característica de uma carga fiscal com prioridade aos impostos de natureza pessoal, com taxas e alíquotas progressivas. Para o autor, a sustentabilidade fiscal do modelo social europeu é atualmente abalada por muitos fatores, como internacionalização, integração e globalização econômicas, complexidade dos sistemas fiscais dos diversos países que compõem a União Europeia e transferência da administração dos impostos para as empresas.

Há a concepção de que não existe um modelo único europeu, mas um espaço para diferentes configurações ideológicas, políticas e sociais nos países da comunidade sublinhados por uma identidade, projetos e indicadores comuns que permitem enquadrá-los em um modelo politicamente construído<sup>276</sup>. Consoante Liz (2007)<sup>277</sup>, apesar da diversidade entre os sistemas nacionais, todos buscam a coerência entre a eficiência econômica de um lado e a justiça e a coesão sociais de outro, de forma a englobar a interação de três objetivos principais: econômicos, sociais e ambientais. O conceito de “modelo social

---

<sup>272</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2011). *op. cit.*, p. 74.

<sup>273</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, p. 21.

<sup>274</sup> Cf. MARQUES, Paulo (2011). *op. cit.*, p. 22.

<sup>275</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (2010). *op. cit.*, pp. 124, 130.

<sup>276</sup> Cf. MARQUES, Paulo (2011). *op. cit.*, pp. 22-46. O autor elabora um quadro com identificação das reformas para o Modelo Social Europeu (pp. 30-31).

<sup>277</sup> Cf. LIZ, Jorge Pegado (2007). O modelo social europeu: noções introdutórias. In *JANUS*. Lisboa: OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa, sp. (disponível em: [https://www.janusonline.pt/arquivo/2007/2007\\_3\\_2.html#topo](https://www.janusonline.pt/arquivo/2007/2007_3_2.html#topo))



européu”, para o autor, é de um espaço de bem-estar que simultaneamente envolve democracia, competitividade e capacidade de assegurar a proteção ambiental e a inclusão social.

Os principais efeitos da crise econômica financeira sobre os fundamentos do modelo social europeu foram visualizados no aumento do desemprego de longa duração, na insegurança urbana, na fragilização das estruturas familiares, no enfraquecimento das formas tradicionais de solidariedade, na evolução dos fenômenos migratórios, nas crescentes mutações industriais, nas frequentes deslocamentos das empresas e na fragmentação social. O diálogo democrático e a participação da sociedade civil são imprescindíveis para a resolução dos problemas, bem como a necessidade de reformas institucionais e de um setor público que seja garante/fornecedor de prestações sociais fundamentais, com a colaboração das organizações do Terceiro Setor<sup>278</sup>.

Não houve previsão da crise financeira de 2008 e existe a percepção de que ela representou um conjunto de outras pequenas crises e situações atípicas reunidas e de que dela emergiram outros conflitos nas áreas político-sociais, em um entrelaçamento de crises. Afastando- do contexto sociopolítico e econômico agredido pelas crises e pelos efeitos por ela gerados, passa-se a olhar diretamente para seu âmago, na reflexão acerca de qual crise encontra-se presente e de quais são as consequências jurídicas.

Segundo Zamagni (2013)<sup>279</sup>, a crise econômica e financeira atual é basicamente de natureza entrópica, decorrente de uma perda de sentido, um grave conflito de valores ou de identidade que tende a levar o sistema ao colapso e à implosão. Difere da crise de 1929, da Revolução Americana, da Revolução Francesa e da Revolução Russa de 1917, que foram essencialmente dialéticas, caracterizadas por conflitos fundamentais dentro da sociedade não passíveis de solução. A atual crise soma-se a outros fatores, como globalização, financeirização da economia, terceira revolução industrial (novas tecnologias), questão da migração, conflitos de identidade e enorme aumento de desigualdades sociais e degradação ambiental, que sugerem um “descontentamento generalizado”. As causas para o desencadeamento da crise são provenientes de uma tríplice

---

<sup>278</sup> Cf. LIZ, Jorge Pegado (2007). *op. cit.*, sp.

<sup>279</sup> Cf. ZAMAGNI, Stefano (2013). *Una crisi di senso, dunque di direzione*. Bologna: Università di Bologna e AICCON, pp. 3-29.

separação: a separação entre a esfera econômica e a esfera social; o trabalho separado da criação de riqueza; e o mercado separado da democracia.

Em uma visão que privilegia o Terceiro Setor como partícipe para a superação da(s) crise(s), Santos (1998)<sup>280</sup> destaca a existência de três princípios de regulação econômica na modernidade – princípio do Estado, princípio do Mercado e princípio da comunidade –, de forma que a crise é pertencente apenas a um certo tipo de Estado, e cria uma nova articulação entre os princípios do Estado e do Mercado em um contínuo círculo vicioso de interações. A solução é destacar a participação social e o princípio da comunidade como defensor dos valores de cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência e democracia interna, devendo o Estado assegurar as “regras do jogo” entre os interesses setoriais. A mudança ou a crise de um tipo de Estado, consoante Archambault (2009)<sup>281</sup>, oferece novas oportunidades ao Terceiro Setor.

A construção de uma concepção de Estado correlaciona-se a uma ideia de direito que deve reconhecer e consagrar um conjunto de direitos que respeite um mínimo de bem-estar social, enquanto fator de coesão social<sup>282</sup>, a todos os cidadãos, e tem como pressuposto a existência de uma efetiva liberdade.<sup>283</sup> Em um cenário de crise econômico-financeira e de adoção de medidas excepcionais para conter a desfavorável conjuntura, o direito é desafiado a acomodar as transformações, dar respostas jurídicas a tais medidas econômicas, geralmente de contenção de direitos sociais, e ser “*propulsor da mudança e epicentro do combate à crise*”<sup>284</sup>, de forma a levar, por conseguinte, a uma alteração do sistema político-administrativo.

Na aplicação das medidas de austeridade ou das propostas de reformas estruturais pelos governos, surgiram expressões como “direito da crise econômica”, “direito administrativo da crise”<sup>285</sup> e “direito de emergência”<sup>286</sup>, exigindo-se manifestações dos

---

<sup>280</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *op. cit.*, pp. 1-51.

<sup>281</sup> Cf. ARCHAMBAULT, Edith (2009). *op. cit.*, p. 3.

<sup>282</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2012). Sustentabilidade e solidariedade no financiamento do bem-estar: o fim das boleias. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. V, pp. 819-842.

<sup>283</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (2010). *op. cit.*, p. 20.

<sup>284</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.* p. 39.

<sup>285</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.* p. 36.

<sup>286</sup> Cf. MONTEDORO, Giancarlo (2009). *op. cit.*, p. 74. “Il diritto dell’emergenza – strumento invocato dai governi per affrontare la crisi”.

tribunais constitucionais que resolvessem ou compatibilizassem tais medidas com a ordem constitucional, gerando o termo “jurisprudência da crise”.

No entanto, Urbano (2014)<sup>287</sup> ressalta que, no âmbito português, houve uma ausência de tratamento, como questão prévia, de um direito de crise e de uma jurisprudência de crise, sem acarretar um tratamento judicial diferente que permitisse soluções jurídicas fora da legalidade. A palavra “crise”, relata a doutrinadora, nem foi tão utilizada pelo Tribunal Constitucional (TC), de modo que foram usadas, primordialmente, as expressões “conjuntura financeira”, “conjuntura econômico-financeira internacional”, “desequilíbrio orçamental”, “conjuntura de absoluta excepcionalidade”, “gravíssima situação econômico-financeira”, “atual contexto de grave emergência”, “situação de excepcionalidade financeira”, “contexto de particular excepcionalidade”, “contexto extraordinário de exigências de financiamento”, “necessidades de finanças públicas extraordinárias” e “agudizar das dificuldades econômico-financeira do Estado”. No entanto, na análise das arguições de constitucionalidade das medidas de austeridade, a autora observa um julgador sempre mais sensível aos argumentos do legislador e um Tribunal como importante ator político.

Ressalta Pinheiro (2014)<sup>288</sup> que o TC português tornou-se, desde 2011, um ator público fundamental e os julgadores, em alguns casos<sup>289</sup>, agiam como uma “*alternativa política*” e exerciam uma posição ativista no domínio político, em um processo negocial entre a interpretação normativa habitual e a necessidade de ceder às exigências econômicas das circunstâncias, com excessiva justificativa no princípio da “prossecação do interesse público”. A interpretação do TC perante uma ordem transitória e excepcional, segundo o autor, dependeu não apenas do “texto”, mas também do “contexto”, o que demonstra uma ampliação da discricionariedade legislativa.

---

<sup>287</sup> Cf. URBANO, Maria Benedita (2014). *A jurisprudência da crise no divã. Diagnóstico: bipolaridade?*. In RIBEIRO, Gonçalo de Almeida; COUTINHO, Luís Pereira (orgs.). *O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos*. Coimbra: Almedina, pp. 9-48.

<sup>288</sup> Cf. PINHEIRO, Alexandre Sousa (2014, janeiro-junho). A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). In *Observatório da Jurisdição Constitucional*, ano 7, nº 1, pp. 168-189. Entende o autor que a “jurisprudência da crise baseia-se na adoção das designadas medidas de austeridade tornadas necessárias pela crise financeira de 2007/2008 que, no caso português, deu origem ao Memorando de Entendimento (sucessivamente alterado, de acordo com as avaliações efetuadas) entre Portugal a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, para a prossecação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) firmado em 2011”.

<sup>289</sup> Cf. PINHEIRO, Alexandre Sousa (2014, janeiro-junho). *op. cit.*, p. 169. O autor analisa os acórdãos do Tribunal Constitucional português: 396/2011, 353/2012 e 187/2013.

Os debates acerca de mitigação de direitos fundamentais em situações de conjuntura financeira excepcional, a partir do afastamento de uma ressequida análise econômica de receitas/ despesas orçamentárias e custos de aplicação de direitos sociais e da aproximação de parâmetros jurídicos e humanos, envolvem duas questões essenciais: por um lado, a vida condigna das pessoas “vivas”, cidadãos do nosso tempo, viventes de uma “sociedade de risco”, assolados pelas incertezas de crise(s) que nublam suas realidades e as arrastam a um cenário de intempéries, sujeitas aos sacrifícios impostos pelas medidas de contenção de seus direitos; e, por outro lado, o pacto com as futuras gerações, em um movimento bifásico de repartição de custos e sacrifícios pela cadeia de gerações (solidariedade intergeracional<sup>290</sup>) e também a um amplo sentido de sustentabilidade econômica, ecológica e social<sup>291</sup>, um conjunto de “*comportamentos responsáveis em benefício da posteridade*”<sup>292</sup> e um compromisso de condições de vida que salvaguarde a dignidade humana, em um claro respeito às gerações que estão por vir.

O que está em causa, no tocante ao Estado Social, é um recuo e diminuição da intervenção pública e das prestações sociais estatais, em uma proposta de contenção de custos<sup>293</sup> (de infraestrutura, de manutenção da Administração Pública, de compras e ainda de programas de privatização e alienação de ativos públicos), o que leva à construção de um novo modelo de Estado Social, destituído da exclusividade da realização de proteção social, mas ainda comprometido com o bem-estar de seus cidadãos e com uma sociedade mais justa.

## **2. 5 O novo Estado Social: (pós-) social?**

Os contornos desse novo Estado Social são difusos em caminhos ainda não completamente distinguíveis, o que conduz os autores a muitas veredas e horizontes de

---

<sup>290</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (2010). *op. cit.*, p. 56.

<sup>291</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2012b). Sustentabilidade – um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 88, pp 1-11. O autor relata sobre a sustentabilidade intergeracional – “impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro”. A sustentabilidade possui um sentido restrito e um sentido amplo que abarca três pilares: ecológica, econômica e social.

<sup>292</sup> Cf. BOTELHO, Catarina Santos (2015). *op. cit.* pp. 362-367. Devem os “esforços normativos não apenas nos seus destinatários imediatos e previsíveis – a saber, os cidadãos de hoje de um determinado Estado –, mas, igualmente, naqueles não há de vir, quer num futuro próximo, quer num futuro distante”.

<sup>293</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.*, p. 40.

sentidos e concepções. O esgotamento de uma certa fórmula do Estado Social<sup>294</sup> ou de sua faceta de Estado Providência trouxe também um sentimento de desassossego e insegurança, em face das mudanças e da exaustão da ideia de progresso e desenvolvimento econômico-social, das dificuldades de resolução das demandas sociais, da permanência das injustiças e das desigualdades sociais e das inquietações carregadas pelos avanços tecnológicos e pelas incertezas ambientais. Um panorama vivenciado por uma dicotomia paradoxal de opulência sem precedentes e opressão e privação<sup>295</sup> ainda existentes, em que convivem simultaneamente problemas novos (emancipação de mulher, questões ambientais, sustentabilidade econômica e social) com problemas antigos (pobreza, fomes coletivas, violação de liberdades políticas).

Ao saudar o surgimento de um novo modelo de Estado e representar uma tentativa de responder aos novos problemas e desafios das sociedades atuais, Pereira da Silva (2003)<sup>296</sup> compreende o processo de transformação e de revitalização dos fenômenos políticos como a face mais visível da crise do Estado Social. Para o autor, a concepção de Estado Pós-Social arrasta para si preocupações diversas – que envolvem o questionamento acerca do novo papel do Estado, de suas funções e do tamanho de seu aparelho – e ainda a importância da sociedade civil, com a coexistência de valores contraditórios de individualismo (“*espaço de autodeterminação e realização da pessoa*”) e de solidariedade social e a correspondência à cobertura de riscos sociais em decorrência da dependência social do indivíduo. O principal fundamento da crise, segundo Hespanha (1999)<sup>297</sup>, é de ordem político-cultural e reflete a incapacidade de o modelo de solidariedade orgânico enlaçar os cidadãos na resolução dos graves problemas sociais.

O Estado Pós-Social deve, segundo Gracia (1996)<sup>298</sup>, abarcar três características principais: ser eficiente, ser responsável e ser democrático. Eficiente para se interligar a uma análise de custo-benefício com o objetivo de informar aos cidadãos os custos das instituições e determinar as alternativas menos onerosas; ser responsável, correspondente à ideia de eficácia; e ser democrático, como resultado de eleições equitativas e transparentes,

---

<sup>294</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis (2013). *op. cit.*, p. 213. Não se esgota a fórmula de Estado social e democrático de Direito como síntese de três dimensões que resulta em um Estado de Direito material.

<sup>295</sup> Cf. SEN, Amartya. (2010). *op. cit.*, p. 9.

<sup>296</sup> Cf. PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias (2003). *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>297</sup> Cf. HESPANHA, Pedro (1999, junho). *op. cit.*, pp. 69-78.

<sup>298</sup> Cf. GRACIA, Jaime. F. Cárdenas (1996, janeiro-abril). *op. cit.*, pp. 108-111.

com respeito às minorias, com ampla informação e fiscalização dos cidadãos que precisam saber quanto custa, quanto se aplica nos serviços públicos e quem são os beneficiados.

A nomenclatura desse novo Estado oferece dissensos e conteúdos divergentes, com destaque a um Estado que padece, muitas vezes, de verdadeira substância<sup>299</sup>, cercado de uma multiplicidade de adjetivos<sup>300</sup>, como “Regulador”, “Garantidor” (ou “de Garantia”), “Cooperativo” ou “Ativador”, uma “*quase religião a crítica*”<sup>301</sup> do Estado Social, um grande questionamento aos direitos sociais e ainda um destaque para um chamado “Estado Pós-Social”, que, na visão de Loureiro (2013)<sup>302</sup>, caracteriza uma “*verdadeira obsessão pelos pós*” e marca uma angustiante indeterminação e uma dificuldade de reflexão crítica.

O Estado Social, consoante Loureiro (2007)<sup>303</sup>, busca, inserido em uma economia de mercado, garantir condições materiais para a existência condigna<sup>304</sup> de seus cidadãos, apoiado no princípio fundante da dignidade da pessoa, de modo a fornecer, direta ou indiretamente, um conjunto de prestações de proteção social, com a “*marca da deverosidade jurídica*”, a partir de mecanismos de solidariedade, de intensidade forte ou fraca, e a realização dos direitos sociais, que não deve ser condicionada à capacidade de pagar ou não o preço estipulado. O autor destaca que há um conjunto de direitos que devem ser assegurados aos cidadãos, independentemente da capacidade de pagamento ou mérito dos beneficiários<sup>305</sup>, de modo que essa garantia é responsabilidade do Estado, que é

---

<sup>299</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2012a). *Brançosos e interconstitucionalidade – itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, p. 131. O autor enumera algumas adjetivações do Estado: estado subsidiário, estado sobrecarregado, estado dispensador de serviços, estado ativo, estado econômico, estado-arena, estado desobediente, estado aberto, estado cooperativo, estado protetor, estado garantidor, estado desfronteirizado, estado internacional, estado cosmopolítico, estado ponderador, estado ecológico, estado argumento, etc.

<sup>300</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2002). O Estado adjetivado e a teoria da Constituição. In *Revista da Procuradoria Geral do Estado – RS*, v. 25, nº 56, Porto Alegre, p. 25-40. “Um Estado carecedor de adjetivos indicia um claro mal-estar do próprio Estado” (p. 27).

<sup>301</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2006). A Governança do Terceiro Capitalismo e a Constituição Social (considerações preambulares): Entre discursos e culturas jurídicas. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 89, p. 145.

<sup>302</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013). *op. cit.*, p. 126.

<sup>303</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). *op. cit.*, pp. 123-126.

<sup>304</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2004, janeiro-março). O direito ao mínimo de existência condigna como direito fundamental a prestações estaduais positivas: Uma decisão singular do Tribunal Constitucional – Anotação ao Acórdão do TC 509/2002. In *Jurisprudência constitucional*, nº 01, pp. 4-29. O direito fundamental ao mínimo de existência condigna não possui apenas uma dimensão negativa, mas também como direito a prestações positivas do Estado (p. 19).

<sup>305</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013), *op. cit.*, p. 118.

desprovido do monopólio da prestação social direta, mas aberto à colaboração dos cidadãos e de outras entidades, privadas e públicas não estatais.

Para Canotilho (2006)<sup>306</sup>, o Estado Social assenta-se no princípio fundante e estruturador da socialidade, que corresponde a um reconhecimento e à garantia dos direitos sociais e pressupõe uma articulação do direito com a economia. A tríade juridicidade, socialidade e democraticidade constitui alicerce jusfundamental em que nasce os direitos fundamentais da pessoa e que deságua nos direitos sociais. O Estado Social Cooperativo corresponde a um novo esquema político estatal que, centrado nos atores sociais (individuais e coletivos), cria “*novas formas institucionalizadas de cooperação e comunicação*” e abre-se para uma nova visão de direção política e de autorregulação político-social que se assenta na ideia da “*governance*”. A construção de um novo Estado Social, na perspectiva de um Estado Cooperativo, invoca a relevância do Terceiro Setor no fornecimento de serviços de interesse público e no cumprimento dos escopos sociais, de forma a contribuir com a transformação positiva do Estado do Bem-Estar<sup>307</sup>, na eliminação da miséria e da exclusão social e no estímulo ao desenvolvimento local.

A concepção de Estado Regulador ou de Garantia<sup>308</sup> não significa a substituição do Estado Social, mas apenas abrange áreas de antigos serviços públicos econômicos prestados pelo Estado, o que demonstra um recuo e diminuição da participação direta estatal e do uso de gastos públicos em setores sociais e de intervenção assistencial, um conseqüente chamado aos particulares para parcerias, com vista ao cumprimento de atividades de interesse coletivo, e ainda a adoção de práticas e poderes de regulação e de intervenção disciplinadora do mercado, com maiores instrumentos de controle e fiscalização. O Estado Regulador<sup>309</sup> ou de Garantia significa um modelo<sup>310</sup> de Estado Social que implica no dever do Estado em assegurar ou garantir<sup>311</sup>, com um grau ou nível

---

<sup>306</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2006). *op. cit.*, pp. 145-154.

<sup>307</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, pp. 17, 21.

<sup>308</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.*, pp. 30-44, 49-59.

<sup>309</sup> Cf. NUNES, Antônio José Avelãs (2007, julho). Breve reflexão sobre o chamado estado regulador. In *Revista Sequência*, nº 54, pp. 9-18. O autor defende que o Estado Regulador é uma nova feição do estado capitalista, denominando-o de “pseudo-estado regulador”.

<sup>310</sup> Cf. ROSAS, João Cardoso (2007, janeiro-março). Do Estado de Direito ao Estado Garantia. In *Revista Nova Cidadania*, ano VIII, nº 31.

<sup>311</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *op. cit.*, pp. 60-77. O autor enumera responsabilidades públicas de garantia: “Garantia de fornecimento de serviços; garantia e proteção dos direitos dos utilizadores; garantia, proteção e promoção da concorrência; garantia de um equilíbrio eficiente e justo entre interesse público e interesses privados; garantia e credibilização de soluções de mercado promovidas pelo próprio Estado; garantia e proteção de outros bens jurídicos”.

de responsabilidade pública (responsabilidade pública de garantia), um determinado resultado e a realização de objetivos de interesse público.

O Estado assume, na vertente de um Estado Garantidor ou de Garantia, responsabilidades de financiamento e regulação, zelando pela qualidade dos serviços prestados e, em último caso, a garantia de execução dos serviços<sup>312</sup>. O novo arranjo entre Estado e Mercado, situado em um campo intermediário entre o Estado mínimo liberal e Estado máximo do século XX, afasta-se de um modelo de Estado produtor e fornecedor e caminha para uma partilha de atividades entre Estado e sociedade civil (mercado), em formato de colaboração e cooperação, na busca da resolução dos problemas coletivos.

Na seara da Administração Pública, dirige-se de uma “Administração prestadora” para uma “Administração garante”<sup>313</sup> da prestação de serviços públicos, marcada pela preocupação com a economia de meios e a redução de custos e por um entrelaçamento entre direito público e direito privado que pode gerar situações de dubiedade e confusão nas formas de organização, atuação e responsabilidade do Estado. Na persistência do “pós”, encontra-se a designação de um direito administrativo pós moderno<sup>314</sup>, subsequente aos três paradigmas de uma Administração Pública alicerçada no direito formal burguês liberal, no direito materializado do Estado Social e uma interpenetração entre Administração Pública e a sociedade e, por fim, na busca de uma legitimidade nas ações administrativas em um Estado Democrático de Direito.

O modelo de um novo Estado Social não se confunde com o Estado Providência, com seus superlativos prestacionais, nem tampouco significa um Estado reduzido a fornecer a proteção social, assolado por insuficiências orçamentárias, mas ainda empenhado na construção de uma sociedade mais justa. O Estado transmuta seu papel de provedor exclusivo e direto da prestação das políticas públicas para a responsabilidade da atividade de supervisão, direção e controle e garante as condições de bem-estar mínimo dos cidadãos<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2012). *ob., cit.*, p. 206.

<sup>313</sup> Cf. ESTORNINHO, Maria João (1996). *A fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, pp. 14, 35, 47-78.

<sup>314</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2011). A legitimidade das ações da Administração Pública em face dos cidadãos: desafio para um direito administrativo pós-moderno?. In *Revista de Direito Izabela Hendrix*, v. 1, n. 1, Belo Horizonte, pp. 112-125

<sup>315</sup> Cf. AMADO, Carla (2010). *op. cit.*, pp. 21-34.



Nesse cenário, Vieira Andrade (2007)<sup>316</sup> invoca uma importante reflexão sobre a relação do Estado, assolado por crise(s) econômico-financeira(s), pressões sociais de toda monta e questões de ineficiência e burocratização, irresponsabilidade social e limitação de direitos, com a sociedade hodierna, “*globalizada, tecnologicamente avançada, de informação, de comunicação e de mercado*”.

O repensar da relação entre Estado e sociedade descortina um Estado fragilizado e com poucos recursos financeiros, defrontado com a necessidade de realizar múltiplas tarefas que lhe são exigidas pelos cidadãos em uma sociedade de risco, circundado por debates sobre a solidariedade, a universalidade e a igualdade. Sob o paradigma de um Estado-Garantia, o novo Estado Social deve permanecer alicerçado nos valores fundamentais da comunidade – liberdade e segurança, igualdade e diversidade, solidariedade, democracia e justiça –, de forma a possibilitar uma “*liberdade de escolha*” a todas as pessoas como condição da dignidade humana.

O problema que se põe é que a efetivação dos direitos sociais pelo Estado, em um cenário de contenção de despesas e restrições orçamentárias, implica, nos dias atuais, em uma atitude estatal de partilha com os particulares (indivíduos, famílias e outras instituições sociais) na execução das diversas prestações sociais e de atenção às novas demandas e às necessidades de uma sociedade hipercomplexa.

O Estado assentado em um pressuposto dinâmico, mutável e evolutivo<sup>317</sup> conserva o monopólio na execução de suas tarefas inerentes de administração da justiça e da segurança, mas não é mais fornecedor exclusivo ou direto, por meio de um aparelho organizado de serviços públicos, das atividades de proteção social, e deve compartilhar com as organizações da sociedade civil a realização dos direitos sociais. Há uma defesa da permanência do conteúdo do Estado Social, suficientemente forte em suas atividades inerentes, intransigente na defesa dos valores fundamentais da comunidade e na garantia das condições materiais necessárias para uma existência condigna, em uma atitude que substitua a coerção pela colaboração, a imposição pela participação do Terceiro Setor, em uma valorização da solidariedade e da autonomia da sociedade civil, na busca da resolução dos problemas e das novas necessidades sociais.

---

<sup>316</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2007, janeiro-março). *op. cit.*, pp. 36-38.

<sup>317</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *ob., cit.*, p. 205.

## PARTE II: EM BUSCA DE UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR

### 3 A PARCERIA: ESTADO E TERCEIRO SETOR

No campo da ciência da administração, Austin (2001)<sup>318</sup> afirma que o século XXI será a era das alianças, com a criação de novas formas de trabalhar em conjunto para atingir os objetivos e contribuir para a sociedade, de forma a afastar-se da visão de filantropia de um “*doador benevolente para um donatário agradecido*” para a consecução de alianças estratégicas, com inúmeros benefícios de cooperação com as organizações sem fins lucrativos.

Um estudo realizado pela Universidade Johns Hopkins<sup>319</sup> para reflexão sobre o setor não lucrativo, conforme terminologia anglo-saxônica, leva em consideração uma “generalizada crise do Estado” em praticamente todos os países do mundo, manifestada em contínuos questionamentos acerca do Estado Providência e da capacidade estatal em fornecer as prestações sociais, bem como os problemas ambientais que geram insegurança na saúde e na segurança da vida humana. Esse contexto abre espaço para uma revolução da sociedade civil que ressalta o papel de inovação e de novas expectativas criadas pelas organizações do Terceiro Setor no desenvolvimento social e na resolução desses graves problemas.

Diante de um cenário de crise e de descrédito global – tanto pela eficiência do mercado quanto pelas decepções na resolução de problemas pelo Estado –, as organizações do Terceiro Setor estariam em uma posição estratégica, pois, fora do mercado e do Estado, congregariam a flexibilidade e a capacidade da iniciativa privada com o suporte público e a proximidade com as demandas dos cidadãos.

---

<sup>318</sup> Cf. AUSTIN, E. James (2001). *Parcerias – fundamentos e benefícios para o terceiro setor*. Peter F. Drucker Foundation. São Paulo: Editora Futura, pp. 17, 24-26.

<sup>319</sup> Cf. SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K.; LIST, Regina; TOEPLER, Stefan; SOKOLOWSKI, S. Wojciech et al. (1999). *op. cit.*, pp. 4-5.

A análise desloca-se, assim, da heterogeneidade das organizações do Terceiro Setor e dos questionamentos acerca da readequação do Estado – destituído de seu monopólio na prestação dos serviços sociais – para a relação de parceria em si mesma.

Por sua vez, a relação deve ser marcada por características, princípios e pressupostos que evidenciem o papel dinâmico da sociedade civil e a sustentabilidade do Estado Social, a estabelecer uma cooperação emancipatória e gerar deveres recíprocos entre os parceiros, na busca do desenvolvimento social e na resolução de antigos problemas sociais e novos desafios da sociedade atual.

No direito público, a ideia de parceria compreende todos os ajustes entre o Poder Público e o particular para consecução de interesses públicos, que significa, muitas vezes, cumprimento de objetivos estatais, de um lado, e vantagens lucrativas, de outro, de forma a ressaltar a índole econômica da relação jurídica. No entanto, a natureza econômica não é essencial para caracterização da parceria<sup>320</sup>. Segundo Modesto (2017)<sup>321</sup>, parceria público-social<sup>322</sup> é uma relação jurídica que representa um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações entre Administração Pública e organizações do Terceiro Setor para “*consecução de finalidades de interesse público e recíproco*”. Desse modo, distancia-se de uma reflexão dos sujeitos da relação jurídica e de quais atividades podem ser transferidas para o Terceiro Setor para focar a parceria e mormente para a reciprocidade dos escopos perseguidos.

Em Portugal, a relação de parceria é substantivada pela ideia de cooperação<sup>323</sup> entre Estado e instituições sociais em modelo de contratualização baseado na partilha de objetivos e interesses comuns e ainda de repartição de obrigações e responsabilidades.

As escolhas e as responsabilidades no cumprimento das prestações sociais, o controle transparente das atividades desenvolvidas, permeados por proporcionalidade estatal em sua intromissão na liberdade associativa e na autonomia de ações da sociedade civil organizada, devem envolver todas as etapas da parceria, da formação procedimental

---

<sup>320</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2017). *Parcerias na Administração Pública* (11ª ed.). Rio de Janeiro: Forense, pp. 26-27 e 77.

<sup>321</sup> Cf. MODESTO, Paulo (2017). Parcerias público-sociais em transformação. In MOTTA, Fabricio; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias do Terceiro Setor – as inovações da Lei nº 13.019/2014*. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 16.

<sup>322</sup> Cf. *Decreto-Lei de Portugal nº 120/2015*: busca ampliar e reforçar a ideia de parceria público-social em diferentes áreas sociais do Estado, como segurança social, educação e saúde.

<sup>323</sup> Cf. *Decreto-Lei de Portugal nº 120/2015*, art. 2º.

prévia, da formalização contratual e da efetiva realização e avaliação dos resultados alcançados.

O núcleo central da análise transfere-se do não monopólio estatal do sistema de proteção social no cumprimento de atividades que efetivem os direitos sociais, da existência de crises que comprometem a realização do bem-estar social, da emergência de novos atores sociais, bem como novos riscos, demandas e necessidades da sociedade que exigem atenção cuidadosa e solução satisfatória, para a construção de princípios e pressupostos que efetivem uma parceria mais vantajosa e eficiente.

### **3.1 Sujeitos, objetos e relação**

#### **3.1.1 A valorização da Sociedade Civil**

A discussão sobre crise ou sobre as contradições do Estado Social reverbera quase sempre sobre a ideia de valorização da chamada sociedade civil e das organizações do Terceiro Setor. Essa realidade apresenta certa ambiguidade, visto que objetiva atender simultaneamente duas soluções para os problemas atuais do Estado Social diametralmente opostas: a ideia de retração do Estado e a ideia de aumento das prestações na área social.

Para a ideologia política que proclama a diminuição das atividades do Estado, a regulação e as privatizações, o Terceiro Setor possibilita a transferência de responsabilidades na prestação de tarefas públicas para a sociedade civil e ressuscita a moralidade, a caridade e a prática de boas ações pela comunidade. Em outro sentido, para a ideologia política que defende aumento e melhoria da proteção social, o Terceiro Setor permite maior capacidade de políticas públicas por atores não estatais, frente às mudanças e às demandas sociais, maior adaptação, inovação e uma demonstração de cidadania ativa<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 36.

A expansão do Terceiro Setor seria uma alternativa, uma perspectiva de solução, assentada em concepções ideológicas e históricas<sup>325</sup> que, em uma visão tripartite, corresponderia a um complemento da ação estatal, a um preenchimento de falhas e incompletudes do Mercado<sup>326</sup> e, ainda, a uma iniciativa da sociedade civil atuante, em seu papel transformador na resolução das novas questões sociais e dos antigos problemas de miséria, pobreza e desigualdade sociais.

A valorização do papel da sociedade civil percorreu um caminho de reconstrução ou redescoberta desta<sup>327</sup> em uma caminhada histórica de um Estado Liberal – marcado pela separação entre Estado-sociedade – para um Estado Social de aproximação ao proporcionar um novo arranjo entre Estado, Mercado e sociedade.

Os conceitos de Estado e sociedade têm-se misturado de forma imprecisa e vaga, com a sociedade invocada como uma ideia de todo e o Estado a abranger algo mais restrito. A separação Estado-sociedade, de origem liberal, procurava entender aquele como ordem jurídica, exercício de poder político, ao passo que este corresponde a um círculo mais amplo, de substrato econômico, “*onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho*”<sup>328</sup>.

A partir de uma concepção que tem como gênese a modernidade europeia e a ideia de separação entre Estado, Mercado e sociedade, Ferreira (2008)<sup>329</sup> aponta três principais posições teóricas para o conceito de Sociedade Civil – a) a descritiva (que ressalta as organizações); b) a normativa (que enfatiza uma lógica sistêmica); e c) a da “esfera pública” (baseada em Habermas e que destaca a interação) – e defende uma visão

---

<sup>325</sup> Cf. KERSTENETZKY, Célia Lessa; NEVES, Vítor (2012). O processo de formação das organizações do Terceiro Setor – A necessidade de uma abordagem interdisciplinar. In *Economia e Interdisciplinaridade(s)*, Coimbra: Almedina, pp. 225-251.

<sup>326</sup> Cf. MORENO, Antonia Sajardo (2012). *op. cit.*, pp. 59-67. A autora enumera o modelo de falha de contrato de Hansmann e os trabalhos de Easley e O’Hara (1986) e Bem-Ner (1986) e retrata, basicamente, a assimetria informativa entre demandantes e ofertantes.

<sup>327</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, p. 95.

<sup>328</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2016). *Ciência política* (23ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 63.

<sup>329</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2008, janeiro/abril). A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. In *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, nº 1, pp. 28-38. Para a teoria descritiva, a sociedade civil é parte da sociedade, composta por redes e associações entre o Estado e a família, ou entre o Estado, os mercados e a comunidade, formadas para avançar interesses comuns e facilitar a ação coletiva. A teoria normativa entende a Sociedade Civil como um tipo de sociedade, descrita como a esfera do serviço aos outros e o terreno onde se geram atitudes e valores como cooperação, confiança, tolerância e não violência. A perspectiva “esfera pública”, inspirada no trabalho de Habermas, a sociedade civil é concebida como a esfera da deliberação pública, diálogo racional e exercício da cidadania ativa em busca do interesse comum.

relacional entre sociedade civil, Estado, economia e comunidade<sup>330</sup> que ultrapasse as separações construídas e conecte-se a contextos mais alargados e interdependências entre as diversas escalas do local, nacional e global.

O conceito de sociedade<sup>331</sup> envolve muitas áreas do conhecimento, possui diferentes sentidos e fundamentos<sup>332</sup> e abrange o aspecto econômico da luta de classes, o sociológico na oposição ao Estado ou na submissão a ele e o jurídico de fundo privatista ou publicístico. A sociedade é muitas vezes vista como uma grande arena de amplos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos em que o Estado deve ser mediador e conciliador.

A superação da separação entre Estado e sociedade não afasta a “zona de fronteira”<sup>333</sup> dos conceitos, que continuam nascidos e enraizados em contradições sociais e diferentes contextos, mas carrega um aumento do público e do político, uma preocupação<sup>334</sup> com o papel da sociedade ou do social nas conexões com o Estado e o mercado e ainda o surgimento de um setor distinto do Estado e do Mercado, que não pertence à burocracia estatal e não busca fins lucrativos<sup>335</sup>.

Segundo Evers (1995)<sup>336</sup>, no espaço público das Sociedades Civas organizadas encontra-se a dimensão do Terceiro Setor, diferenciado por perseguir propósitos socioeconômicos de fornecimento de bens, serviços e ajuda prática, com um certo grau de autonomia decorrente de um ambiente democrático e participativo. Já para Dias (2008)<sup>337</sup>, o Terceiro Setor compõe um subconjunto da sociedade civil, com um decisivo papel no setor produtivo e na possibilidade de controle social e uma importante função de crítica e controle das ações estatais.

---

<sup>330</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2008, janeiro/abril). *op. cit.*, p. 30. Há um paradoxo nos conceitos de sociedade e comunidade. Enquanto a sociedade ganhou um sentido geral e abstrato como a esfera de todos os indivíduos livres, a comunidade foi usada para descrever a esfera da pertença social, das relações de proximidade.

<sup>331</sup> Cf. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1998). *Dicionário de Política*, vol. 1 (11ª ed.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 1206-1211.

<sup>332</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2016). *op. cit.*, pp. 57-65. Para o autor, as duas principais teorias dos fundamentos da sociedade são: orgânica e mecânica. O conceito de sociedade pode ter coloração jurídica (com origem em Rousseau), econômica (Ferguson, Smith, Saint-Simon, Marc) e sociológica (Comte, Spencer, Toennies).

<sup>333</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). Grupos de interesse, pluralismo e unidade política. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, suplemento XX, p. 2.

<sup>334</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). *op. cit.*, pp. 161-165

<sup>335</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 35.

<sup>336</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). *op. cit.*, pp. 161-165.

<sup>337</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, pp. 96-97.

A sociedade não é um bloco monolítico nem o Estado é algo impermeável e isolado, em que o Terceiro Setor representa uma categoria desagregada e impassível. Observa-se uma intensa interpenetração entre os círculos concêntricos de atividades que objetivam a resolução de problemas sociais concretos.

O Estado é constituído por relações que se estabelecem entre indivíduos e grupos, sendo, ele próprio, sociedade, não em sua integralidade, mas um “*especial aspecto da totalidade da sociedade*”<sup>338</sup> - sua dimensão jurídico-política. Para Vieira de Andrade (1973)<sup>339</sup>, a vida coletiva é mais complexa e manifesta-se “*numa pluralidade associativa*”, representativa de interesses específicos, grupos díspares e solidariedades fragmentadas, que só faz sentido como coleção de ações humanas, como espaço de ajustes e tensões do homem real, revestido de pequenas e grandes lutas, conflitos e congraçamentos em um espaço de vida em comum em interações e vivências históricas.

São múltiplas as causas para o aparecimento e a expansão do Terceiro Setor nas sociedades civis, com o entrelaçamento de elementos históricos e culturais de cada país em que se destacam, dentre muitas, a influência da doutrina social da Igreja Católica, o princípio da subsidiariedade, as transformações do capitalismo e as amplas transformações sociais e tecnológicas.

A doutrina social da Igreja Católica, na encíclica *Mater et Magistra*<sup>340</sup>, de 1961, revisitou as encíclicas *Rerum Novarum* (1891) e *Quadragesimo Anno* (1931), com inspiração no princípio da subsidiariedade, que conclama os cidadãos a participarem de associações que promovam o progresso social e o benefício de todos. Os novos atores da ação social – corpos intermediários<sup>341</sup> – possibilitaram um processo de laicização das instituições de assistência social ligadas à Igreja.

Em sua origem, o princípio da subsidiariedade contemplava uma sociedade estática, com relações fixas e hierárquicas entre indivíduos, família, grupos locais e grupos ocupacionais em que o Estado possuía uma função meramente acessória ou complementar

---

<sup>338</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, pp. 123-124

<sup>339</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, pp. 4, 9, 10, 13, 23.

<sup>340</sup> Cf. Carta encíclica *Mater et Magistra*, Papa João XXIII, Roma: 15 de maio de 1961. ([http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html))

“51. Devemos armar desde já que o mundo econômico é criação da iniciativa pessoal dos cidadãos, quer desenvolvam a sua atividade individualmente, quer façam parte de alguma associação destinada a promover interesses comuns.”

<sup>341</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 27.

às ações da vida econômica e social. Contemporaneamente<sup>342</sup>, o princípio da subsidiariedade recebeu uma nova impulsão com a assinatura do Tratado da União Europeia<sup>343</sup>, em fevereiro de 1992, que consagrou o estímulo à sociedade civil e à participação social, a descentralização das atividades estatais (e comunitárias) e o favorecimento das políticas públicas mais próximas das pessoas<sup>344</sup>.

Revestido de um conceito multifacetado, escorregadio e polissêmico, a subsidiariedade, na visão de Donati (2009)<sup>345</sup>, tinha no início o significado de trazer assistência ou ajuda a outras pessoas e evoluiu de princípio de autonomia na organização social na era moderna para oposição à soberania, a partir do século XVI. No Tratado da União Europeia, aparece com significações ambivalentes: trazer assistência a alguém e também preservar e melhorar sua autonomia. Para o autor, o sentido histórico da subsidiariedade abraçado pela Igreja Católica não corresponde ao significado aplicado em nosso tempo, de forma que é importante interligar essa noção à solidariedade, em uma sociedade civil que respeite a dignidade da pessoa para a realização do bem comum.

O sociólogo italiano identifica três posições de subsidiariedade: a) a vertical, que corresponde às relações hierárquicas internas do sistema político administrativo; b) a horizontal, referente às relações entre Estado e organizações da sociedade civil; e c) a lateral, existente entre os sujeitos da sociedade (família e escola, empresa e funcionários e famílias dos clientes). A subsidiariedade circular é apontada por Loureiro (2014)<sup>346</sup> como um modelo de participação que envolve, conjuntamente, Estado, atores da sociedade civil e empresas (mercado).

No âmbito português, o princípio da subsidiariedade encontra-se consagrado como princípio constitucional. Entretanto, não pode ser invocado para excepcionalidade

---

<sup>342</sup> Cf. HORTA, Raul Machado (2003). Federalismo e o princípio da subsidiariedade. In *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, vol. 10, pp. 153-167.

<sup>343</sup> Cf. *Tratado da União Europeia* (versão consolidada), art. 5º. No domínio da União Europeia, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências não exclusivas da União (recuperado em [http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)).

<sup>344</sup> Cf. CAVALCANTI, Thais Novais (2014). O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. In *Diálogos Possíveis*, v. 7, nº 1, pp. 1-17.

<sup>345</sup> Cf. DONATI, Pierpaolo (2009). What does “subsidiarity” mean? The relational perspective. In *Journal of Markets & Morality*, vol. 12, nº 2, pp. 211-243.

<sup>346</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2014). *op. cit.*, p. 659.



das intervenções públicas<sup>347</sup>, de forma que mantém como obrigação do Estado desempenhar papel relevante na realização dos direitos sociais, adjacente à liberdade da sociedade em participar do desenvolvimento cultural, social e econômico por meio de diversas entidades privadas. A subsidiariedade é um dos princípios orientadores<sup>348</sup> da cooperação entre o Estado português e as entidades do setor social e solidário.

As mutações do capitalismo mundial<sup>349</sup> geraram problemas socioeconômicos, como a perda de postos de emprego, e compeliram a criação de cooperativas de trabalhadores. As novas iniciativas associativas nasceram, assim, das necessidades sociais não satisfeitas e para responder a dificuldades agudas da sociedade. Como reação à retração da participação do Estado Social na realização das políticas sociais, foram gerados esforços coletivos de ajudas mútuas, como, por exemplo, sistemas de agricultores da África para cobrir custos relacionados a doenças e mortes ou como cooperativas e mutualidades na América Latina para financiamento de serviços de saúde.

A expansão das organizações do Terceiro Setor decorre, segundo Salamon (1998)<sup>350</sup>, de transformações sociais e tecnológicas e é proveniente de pressões e necessidades das pessoas, das instituições e dos governos e ainda de uma crise de confiança da capacidade do Estado que promoveram um “*processo impetuoso de mudança*”. Para Bruni e Zamagni (2010)<sup>351</sup>, há uma mudança de concepção do pensamento econômico, de gênese liberal, que acarreta razões para o recrudescimento dos estudos e das organizações da sociedade civil assentadas nos novos problemas que atormentam as sociedades, tais como preservação ambiental, crescimento das desigualdades sociais e sentimento de insegurança, e na crise do modelo tradicional do Estado do bem-estar social.

Os componentes históricos, políticos, econômicos e socioculturais culminaram em desenvolvimento específico das organizações da sociedade civil em cada país, com destaque para a participação das associações e das fundações na história dos Estados Unidos, o papel do cooperativismo e das associações na Europa central e os movimentos sociais, principalmente como expressões de resistência e luta democrática, na América

---

<sup>347</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2003). *op. cit.*, pp. 341-342. Ver também *Constituição da República Portuguesa*, arts. 6º e 7º (6).

<sup>348</sup> Cf. *Decreto-Lei de Portugal nº 120/2015*, artigo 6º, a.

<sup>349</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>350</sup> Cf. SALAMON, Lester (1998, janeiro/março). *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>351</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, pp. 130-135.

Latina. Para Santos (2006)<sup>352</sup>, o surgimento do Terceiro Setor em alguns países periféricos congrega-se tanto às lutas de democratização quanto à participação das organizações não governamentais transnacionais como estratégia na realização de assistência internacional.

No seio de cada sociedade e de cada Estado, o enlaçamento de diversas causas, em diferentes contextos históricos e geográficos, conduz a uma multiplicidade de organizações do Terceiro Setor e uma efervescência da sociedade civil. Essa combinação fomenta a reflexão sobre a possibilidade de desempenho de tarefas públicas por pessoas e grupos sociais<sup>353</sup> em face da ideia constitucional de unidade do Estado e sobre o cenário de prestação exclusiva estatal de políticas sociais, em contraste com a emergência de novos atores sociais na convergência de objetivos que busquem a resolução dos problemas sociais e o cumprimento de um conjunto de direitos aos cidadãos, independentemente de capacidade de pagamento ou mérito dos beneficiários<sup>354</sup>, tendo como importante moldura garantir condições materiais para a existência condigna<sup>355</sup>.

Na realidade viva, evoca-se o encontro com o homem concreto, motivado e regido por valores, fruto de vivências, lutas, pensamentos, aquiescências e discordâncias, dentro de um dado espaço físico e vivendo em comunidades que possuem história<sup>356</sup>, não mais como o indivíduo dos séculos anteriores, encapsulado em uma liberdade negativa<sup>357</sup> em confronto com o Estado e com outro indivíduo. O homem agora compreendido não é um sujeito autoassumido (na ordem intencional) e sem comunidade (na ordem prática), mas um homem que vivencia múltiplas relações entre si e na interpessoalidade do eu/outros, da linguagem, da história, da comunidade real.<sup>358</sup>

Ultrapassa-se a concepção de uma personalidade individualista (egoística) para o alvorecer de um novo homem concreto<sup>359</sup> e social<sup>360</sup> que experimenta uma liberdade

---

<sup>352</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa (2006). *op. cit.*, p. 301.

<sup>353</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, p. 4.

<sup>354</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2013), *op. cit.*, p. 118.

<sup>355</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2004, janeiro-março). *op. cit.*, pp. 4-29.

<sup>356</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>357</sup> Cf. MIRANDA BARBOSA, Ana Mafalda Castanheira Neves de (2006). *Liberdade vs Responsabilidade – A precaução como fundamento da imputação delitual?*. Coimbra: Almedina, p. 132.

<sup>358</sup> Cf. CASTANHEIRA NEVES, Antônio (2012). O Jurisprudencialismo – Proposta de uma reconstrução crítica do sentido do direito. In COELHO, Nuno M. M. Santos; SILVA, Antônio Sá da (org.). *Teoria do Direito – Direito interrogado hoje – o Jurisprudencialismo: uma resposta possível?*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, pp. 12-19..

<sup>359</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, p. 136. A finalidade do Estado é a felicidade dos homens concretos.

positiva de cuidado entre as pessoas em uma sociedade não unânime nem unívoca, que persegue um bem comum<sup>361</sup>, conhecedor de seu tempo e combativo na defesa de seus direitos. Esse homem concreto e social convive no mesmo espaço geográfico com outros homens e grupos que desconhecem seus direitos sociais, ignoram os serviços sociais existentes e têm uma profunda dificuldade em lidar com os processos de acesso a benefícios e prestações sociais que lhe são devidos<sup>362</sup>. A configuração dessa situação exige do homem concreto e social, sozinho ou organizado em associações sociais, uma atitude de responsabilidade em lutar e buscar pela efetivação de seus direitos, mas também para todos da comunidade, em uma noção de deveres e de cuidado entre as pessoas.

Em uma visão planetária, vislumbra-se o surgimento de uma sociedade civil mundial, formada, segundo Laville (2009)<sup>363</sup>, como um conjunto de relações e de atividades transnacionais criadas por atores múltiplos e coletivos, incluídos os movimentos sociais, as redes e as novas formas de organização formadas pela sociedade civil, que demonstram ser independentes dos governos e das empresas privadas lucrativas e que funcionam fora dos Estados e dos mercados.

Nas intercessões das relações – homem/homem, homens/grupos, homens/Estado e ainda a macrorrelação proveniente de uma sociedade global –, persistem a busca da realização dos compromissos sociais, da resolução dos problemas, da satisfação das novas demandas da vida social, do fim da exclusão, da privação, das desigualdades, do desenvolvimento econômico-social e da coesão social, em um despertar para um novo tempo e uma nova visão, sem desprender-se de um realismo pragmático, pautada em responsabilidades de um bem público comum, que representa uma “constelação de esperanças”<sup>364</sup> em um respirar emancipatório da sociedade civil.

---

<sup>360</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, p. 136. *O sentido do vida comunitária, uma caminhada coletiva, num quadro de valores que são assumidos pela consciência ética do homem.*

<sup>361</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). *op. cit.*, pp. 10, 21, 23, 114, 129, 131. O conteúdo do bem comum, em uma sociedade plural, terá de ser um compromisso concreto, um ajustamento contínuo, um projeto complexo e geral de vida em comum, uma opção racional, motivada, segundo valores (justiça).

<sup>362</sup> Cf. HESPANHA, Pedro; MONTEIRO, Alcina; FERREIRA, A. Cardoso; RODRIGUES, Fernanda; NUNES, M. Helena; HESPANHA, M. José; MADEIRA, Rosa; HOVEN, Rudolph van der; PORTUGAL, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 102.

<sup>363</sup> Cf. LAVILLE, Jean-Louis (2009, março). *op. cit.*, pp. 7-47.

<sup>364</sup> Cf. NAMORADO, Rui (2004). *A economia civil – Uma constelação de esperanças*, texto apresentado na mesa-redonda “A Economia Social e o Terceiro Setor: delimitação, estudos e projetos” promovida pela Rede Europeia Antipobreza / Portugal, pp. 1-14.

### 3.1.2 Quais atividades podem ser prestadas pelo Terceiro Setor?

A discussão sobre o sistema de proteção social envolve a reflexão sobre os processos econômicos, sociais, culturais e políticos na realidade de cada país, bem como as transformações internas e externas ocorridas. A análise sobre os sistemas de proteção social procura compreender e ajustar-se aos novos riscos e às novas necessidades sociais, dentro da realidade dinâmica de cada sociedade, e determinar quais prestações devem ser fornecidas, em regime de monopólio ou não pelo Estado, e quais devem ser fomentadas por ele, bem como as restrições financeiras internas e os contextos globais<sup>365</sup>.

A abordagem da proteção social não pode ficar circunscrita apenas ao nível nacional e envolver contextos globais que correspondem a aspectos financeiros mundiais, bem como a participação de organizações não governamentais nos países em desenvolvimento e ainda o financiamento de fundos supranacionais/comunitários de fomento.

O problema que se põe é saber quais serviços devem ser exclusivamente prestados pelo Estado e quais devem ser fomentados, compartilhados e executados pelos particulares e pelas organizações do Terceiro Setor. A questão envolve, em cada contexto histórico, as escolhas políticas de cada sociedade e o impacto financeiro na realização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Certamente, há tarefas que são exclusivas do Estado, em seu “monopólio natural”<sup>366</sup>, como as tradicionais atividades em matéria de defesa e segurança nacional, a administração da justiça e a elaboração das normas jurídicas necessárias para a proteção de direitos, liberdades e garantias. Em cada realidade nacional, há ainda os serviços que são prestados pelo Estado em regime exclusivo ou de direito exclusivo<sup>367</sup>, os de interesse econômico geral e seu impacto nas regras de concorrência<sup>368</sup> e aqueles em que o Estado mantém a titularidade, mas repassa ao particular sua execução.

---

<sup>365</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 1.

<sup>366</sup> Cf. VIEIRA ANDRADE, José Carlos (2007). *ob., cit.*, p. 37.

<sup>367</sup> Cf. Diretiva 2014/24/UE. Art. 11: contratos de serviços adjudicados com base num direito exclusivo.

<sup>368</sup> Cf. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* (versão consolidada), art. 106, 2: “As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse econômico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de fato, da missão

A partir do sistema de segurança social – formado pela tríade educação, saúde e previdência –, tem-se que, no caso específico da saúde<sup>369</sup>, a crescente necessidade de modernização das estruturas físicas, de disponibilidade de máquinas, equipamentos, material e medicamentos e de uso de tecnologia mais avançada e onerosa, devido a novas doenças que exigem tratamentos mais complexos e dispendiosos. O aumento demográfico impacta tanto na prestação dos serviços de saúde como na previdência social, a considerar o aumento da população idosa e o decréscimo da economicamente ativa. A participação da iniciativa privada, mormente das instituições sem fins lucrativos<sup>370</sup>, é essencial para o cumprimento dos direitos sociais e para a resolução das novas questões sociais, de forma que cabe ao Estado fomentar, compartilhar, regular e incentivar a prestação dos diversos serviços.

Nos termos do Decreto-Lei 120/2015<sup>371</sup>, a cooperação entre Estado português e entidades do setor social e solidário é realizada nas áreas de segurança social, emprego e formação profissional, educação e saúde. Importante assinalar o acordo de parceria entre Portugal e Comissão Europeia, com a conjugação de cinco fundos europeus estruturais e de investimento (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER, FEAMP), dentro da concepção de Estratégia Europa 2020, para promoção de Portugal 2020<sup>372</sup>, com destaque para as áreas de competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego; capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, com foco no combate à pobreza e à exclusão social<sup>373</sup>.

---

particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União.”

<sup>369</sup> Cf. *Ac. da União Europeia nº C-70/1995 – Sodemare S.A.* Trata-se da especificidade de os operadores privados sem fins lucrativos participarem de assistência social de caráter sanitário, de forma a obter reembolsos dos custos dos serviços pelo Estado italiano.

<sup>370</sup> Cf. *Ac. da União Europeia nº C-113/2014 – Azienda sanitaria Spezzino/San Lorenzo società cooperativa sociale*. Trata-se de consonância com legislação europeia e competência dos Estados-membros para elaborarem e organizarem seus sistemas de segurança social, e ainda da possibilidade de contratação, pelo Estado italiano, de organizações sem fins lucrativos para transporte sanitário para os estabelecimentos de saúde pública.

<sup>371</sup> Cf. *Decreto-Lei de Portugal nº 120/2015*.

<sup>372</sup> Cf. Principais objetivos da políticas no Portugal 2020: estímulo à produção de bens e serviços transacionáveis; incremento das exportações; transferência de resultados do sistema científico para o tecido produtivo; cumprimento da escolaridade obrigatória até os 18 anos; redução dos níveis de abandono escolar precoce; integração das pessoas em risco de pobreza e combate à exclusão social; promoção do desenvolvimento sustentável, numa óptica de eficiência no uso dos recursos; reforço da coesão territorial, particularmente nas cidades e em zonas de baixa densidade; e racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública (recuperado em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/>).

<sup>373</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2012). *op. cit.*, p. 213.

Nesse contexto, há a iniciativa PRIMA<sup>374</sup> (Parceria para a Investigação e Inovação da Região Mediterrânica), programa de financiamento de dez anos, para desenvolvimento econômico e sustentável em programas de ciência e inovação em temáticas dos sistemas alimentares e recursos hídricos.

Outro destaque é o programa de incentivo à inovação produtiva, ao empreendedorismo<sup>375</sup>, à internacionalização e à qualificação das pequenas e médias empresas, que coaduna com a concepção do Terceiro Setor como produtor de inovações sociais e como fonte importante de capital social<sup>376</sup>.

A Lei brasileira nº 13.019/2014<sup>377</sup> é bem abrangente nas áreas passíveis de parceria com o Estado e as organizações da sociedade civil e inclui: a) promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, projetos de interesse público e cunho social, com ênfase em pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; b) as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; e c) as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural.

Como forma de participação ativa, a norma brasileira prevê que as organizações da Sociedade Civil, os movimentos sociais e os cidadãos podem provocar o poder público para a realização de chamamento público, com vistas ao atendimento de alguma demanda específica de política pública, com propostas que descrevam a realidade a ser modificada, aprimorada ou desenvolvida e o interesse público envolvido, por meio do instrumento de Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

Nesse sentido, o STF, por meio do julgamento da ADI 1.923/2015<sup>378</sup>, especificou os serviços públicos, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, considerados sociais – saúde (art. 199, *caput*), educação (art. 209, *caput*), cultura (art. 215), desporto e lazer (art. 217), ciência e tecnologia (art. 218) e meio ambiente (art. 225) –, que

---

<sup>374</sup> Cf. Iniciativa PRIMA, apresentada em Lisboa, em 07/02/2018. A agenda estratégica centra-se em três pilares: gestão sustentável da água em áreas áridas e semiáridas do Mediterrâneo; sistemas agrícolas sustentáveis; e cadeia de valor alimentar no desenvolvimento regional e local mediterrânico.

<sup>375</sup> Cf. <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/novos-concursos-aos-sistemas-de-incentivos-portugal-2020>

<sup>376</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2006). O Terceiro Setor na economia do conhecimento. In *Interações*, nº 11, pp. 53-83.

<sup>377</sup> Cf. *Lei Brasileira nº 13.019/2014*, art. 2º, inciso I e arts. 18, 19, 20, 21.

<sup>378</sup> Cf. *Supremo Tribunal Federal brasileiro*. ADI 1.923/2015, julgada em 16/04/2015..

podem ser realizados por particulares, compartilhados com a sociedade e fomentados pelo Estado.

A expansão das prestações sociais do Estado Social coincide com o período de multiplicação das organizações do Terceiro Setor na área socioassistencial<sup>379</sup> e na busca de respostas às novas questões sociais, tais como o envelhecimento da população, a desindustrialização, a marginalização social, a crescente participação da mulher no mercado de trabalho, a universalidade das prestações sociais e o princípio da igualdade, a democracia participativa e a cidadania e o aumento das necessidades físicas, psíquicas e sociais.

As transformações mundiais, no contexto econômico, político, social e cultural, geraram novos riscos e necessidades sociais e causaram impactos nos sistemas de proteção social de cada país. Permanece a defesa da sustentabilidade do Estado Social, imbuído de um “dever de respeitar, promover e fomentar”<sup>380</sup> os direitos sociais, por meio de prestações realizadas de forma própria ou auxiliadas por entidades sociais e solidárias, no cumprimento de condições mínimas para uma existência condigna<sup>381</sup> para todos os cidadãos.

### 3.1.3 Qual é a melhor relação entre Estado e Terceiro Setor?

A multiplicidade do Terceiro Setor, a variedade de Estados sociais, as antigas e novas demandas da vida social e a participação da sociedade civil deslizam para a importância da parceria, direcionando o olhar para a relação em si mesma, na busca da melhor relação de parceria entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos da Sociedade Civil, com foco não somente no desenvolvimento e na satisfação econômico-social estatal<sup>382</sup>, mas no cumprimento real dos direitos sociais e no perecimento das desigualdades sociais, da miséria e da pobreza.

---

<sup>379</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>380</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis (2010). *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 49.

<sup>381</sup> Cf. BOTELHO, Catarina Santos (2015). *op. cit.*, pp. 304 e 306.

<sup>382</sup> Cf. CASTANHEIRA NEVES, Antônio (1999). O problema da autonomia do direito no atual problema da juridicidade. PINTO RIBEIRO, J.A. (coord.). *O homem e o tempo*. Porto: Fundação Eng. Antônio de Almeida, p. 97.

Ultrapassa-se a preocupação dos sujeitos circundados no Estado e nas organizações do Terceiro Setor, dos objetos e das atividades fornecidas em prestações sociomateriais – imprescindíveis para o desenvolvimento social e para a realização dos direitos sociais, marca de um Estado Social – para mirar a melhor relação de parceria possível e seus princípios e pressupostos fundamentais.

Na reflexão de um sentido para o Terceiro Setor, Bruni e Zagmani<sup>383</sup> (2010) demarcam a concepção de um sentido que não se ampara na ideia de significado (“*o sentido de uma proposição*”), mas escorre para a ideia de direção (“*o sentido de um rio*”). Para onde se dirige o Terceiro Setor? O Terceiro Setor, para os autores, não está espremido entre duas percepções distintas, a representar, na visão neoliberal, um papel de ator central ao lado do mercado na resolução das demandas sociais, nem tampouco na visão neoestatal como elemento que camufla os problemas sociais e deslegitima a ação política. Defendem o raiar de uma nova teoria econômica, com a ética no centro das atividades econômicas, o desvencilhamento da concepção de imparcialidade do mercado e a evocação de uma Economia Civil assentada em sua raiz histórica humanista, em sua tradição aristotélica e na dimensão positiva da liberdade como afirmação da pessoa. Apresentam ainda uma aceção que as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos encontram-se afastadas do dualismo Estado/Mercado privado e integradas ao mundo econômico, de forma a constituir pressuposto de sustentabilidade do Mercado e do Estado e afirmação do princípio da reciprocidade.

As transformações que propiciaram as diferentes visões sobre as parceria entre o Estado e o Terceiro Setor, sob o prisma jurídico, podem ser vistos, segundo Dias (2008)<sup>384</sup>, em três perspectivas: a primeira compreende a parceria como demonstração de ruptura de um tipo de Estado Social (Estado-Providência) que detém o monopólio das prestações de políticas sociais; a segunda, com enfoque na gestão econômica, trata a parceria como a única saída para solucionar os graves problemas de gestão pública; a terceira vê a cooperação como uma alternativa jurídica viável, desde que promovidos alguns ajustamentos na legislação ou na compreensão dos fenômenos.

---

<sup>383</sup> Cf. BRUNI, Luigino, ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, pp. 11-17.

<sup>384</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, p. 40.



As principais características de uma profícua relação de parceria entre o Estado e as organizações sociais e solidárias estão centradas nas ideias de horizontalidade, cooperação e complementariedade. A horizontalidade<sup>385</sup> relacional verte-se em uma concepção que se afasta da dependência ou da sujeição (verticalidade) e ressalta a autonomia dos parceiros, a sustentabilidade do Estado Social e a valorização da participação dos cidadãos. A materialização de uma real cooperação<sup>386</sup> entre o Estado e as organizações sociais corresponde a uma cogestão<sup>387</sup>, em uma bilateralidade e reciprocidade de benefícios e de responsabilidades na persecução de objetivos comuns. A complementariedade<sup>388</sup> configura-se em uma atuação conjunta e complementar dos parceiros que não representa a substituição das obrigações estatais no cumprimento das atividades de interesse coletivo.

A existência do Terceiro Setor transcende a dicotomia clássica Estado-Mercado e resgata um pensamento que tem profundas ressonâncias na memória histórica ao ressaltar valores de caridade e solidariedade e incentivar a participação autônoma dos cidadãos, em uma recíproca cooperação, na resolução das questões sociais. Realça uma sinergia de complementariedade entre as ações públicas e as atividades privadas solidárias e não lucrativas, alicerçada em princípios de respeito, cooperação, estabilidade das relações e cumprimento do ajustado e substantivada em liberdade, igualdade, fraternidade, democracia, responsabilidade e proporcionalidade.

### **3.2 Princípios fundamentais da relação de parceria**

Diante da complexidade dos parceiros, em seus diversos contextos históricos, econômicos e sociais, das muitas formas de estruturação, organização, funcionamento e atuação das organizações do Terceiro Setor e do reequacionamento atual do papel do

---

<sup>385</sup> Cf. DONATI, Pierpaolo (2009). *op. cit.*, p. 229.

<sup>386</sup> Cf. *Lei de Bases de Portugal*, art. 9º, b: a cooperação é um princípio. Ver também *Lei Brasileira nº 13.019/2014*: o regime é de mútua cooperação.

<sup>387</sup> Cf. BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor (2006). *Co-production, the third sector and the delivery of public services*. In *Public Management Review*, vol. 8. pp. 493-501. Os autores definem três modos de cooperação: a cogovernança refere-se a um acordo em que o Terceiro Setor participa do planejamento e do fornecimento de serviços públicos; a cogestão é um acordo em que a produção de serviços do Terceiro Setor ocorre em colaboração com o Estado; e a coprodução é um acordo que os cidadãos produzem seus próprios serviços ou parte dele.

<sup>388</sup> Cf. FERNANDES, Rubem César (1997). *op. cit.*, p. 3.

Estado no fornecimento de bem-estar social, constata-se uma necessidade de estabelecer princípios que constituam alicerces primordiais para a melhor relação de parceria.

Para Bandeira de Mello (2008), os princípios podem ser compreendidos como vetores direcionais do sistema, como ideia de sustentáculo estrutural do ordenamento jurídico e como pilar edificante que dá harmonia e coerência à ordem jurídica de uma sociedade<sup>389</sup>. Os princípios preponderantes de uma sólida relação de parceria entre Estado e setor solidário e social assentam-se no respeito à identidade, na cooperação, na segurança de uma relação estável e na confiança de que aquilo que foi acordado será cumprido.

### 3.2.1 Princípio da identidade dos setores ou princípio identitário

A percepção do mundo marcada pela dicotomia Estado-Mercado não atende mais. A ideia de divisões perfeitas e delineadas e domínios de contrapontos específicos em esferas públicas e privadas é suplantada pelas “fronteiras moveáveis”<sup>390</sup> entre os setores, a incandescência do Terceiro Setor e as interdependências entre áreas econômicas e sociais, Estado e sociedade, setores públicos e privados e comunidades<sup>391</sup>.

O princípio da identidade dos setores demarca a importância da garantia institucional<sup>392</sup> da existência de cada setor em suas dinâmicas, lógicas e concepções próprias e ainda do respeito à coexistência dos setores como uma garantia central no quadro da organização econômica. Há uma defesa da autonomia e da especificidade dos três setores – público, privado, cooperativo e social – ao lado de uma proteção aos vínculos e às correlações existentes entre os setores, em um arranjo em que os setores existem singularmente e também coexistem e compartilham atividades e objetivos comuns.

No âmbito português, o princípio identitário é explicitado no art. 82<sup>393</sup> da Constituição, que consagra a garantia da coexistência de três setores de propriedade dos

---

<sup>389</sup> Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (2015). *Curso de direito administrativo* (32ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 54.

<sup>390</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. (1983). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, p. 267.

<sup>391</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). *op. cit.*, p. 176.

<sup>392</sup> Cf. LOPES, Licínio (2017). *op. cit.*, p. 357.

<sup>393</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa*, art 82: “Sector de propriedade dos meios de produção. 1. É garantida a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção.”

meios de produção: a) o público, constituído pelos meios de produção cuja propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas; b) o privado, que corresponde aos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertencem a pessoas singulares ou coletivas privadas; e c) o cooperativo e social. O princípio da coexistência dos três setores pertence ao elenco dos limites materiais de revisão constitucional<sup>394</sup> (art. 288º/f<sup>395</sup>).

Nesse viés, frisa-se a importante decisão<sup>396</sup> do TC português que debateu a inconstitucionalidade da obrigatoriedade de as entidades do setor solidário e social adotarem a forma de sociedade comercial para a titularidade de farmácias e fundamentou-se na garantia institucional da coexistência dos setores de produção (privado, público e social), na importância das características identitárias específicas de cada setor e na obrigação de respeito aos traços que os distinguem dos restantes.

Destaca-se ainda a Diretiva 2014/24/UE<sup>397</sup>, que institui o novo regime geral de contratação pública no âmbito da União Europeia, com a determinação de um sistema específico de adjudicação para contratos de serviços sociais e de saúde e outros serviços equivalentes, a partir da natureza particular de associações ou organizações sem fins lucrativos, e respeitando as diferentes tradições de cada Estado-Membro.

A melhor parceria somente pode ser realizada quando há respeito pela autonomia, pela identidade e pela diversidade dos setores (parceiros), de forma a constituir as organizações da sociedade civil, segundo Lopes (2009)<sup>398</sup>, uma esfera de afirmação da liberdade e da autonomia privada, manifestadas através do “*pluralismo e da diversidade de formações sociais*”.

### 3.2.2 Princípio da cooperação

O princípio da cooperação em Portugal, no âmbito da segurança social, é explicitado como uma parceria caracterizada pela “*partilha de objetivos e interesses*”

---

<sup>394</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital Martins (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, (4ª ed.), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 974-990.

<sup>395</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa*, art. 288: “(Limites materiais da revisão). As leis de revisão constitucional terão de respeitar: f) A coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção.”

<sup>396</sup> Cf. *Ac. do Tribunal Constitucional de Portugal nº 612/2011*, arguição de constitucionalidade de artigos do Decreto-Lei nº 307/2007.

<sup>397</sup> Cf. *Diretiva 2014/24/UE*, destaque para os pontos 28 e 114.

<sup>398</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, p. 231.

*comuns, mediante a repartição de obrigações e responsabilidades, com vista ao desenvolvimento de serviços e equipamentos sociais para a proteção social dos cidadãos*”<sup>399</sup>.

A Lei portuguesa nº 30/2013<sup>400</sup> busca assegurar o princípio da cooperação, com destaque à fase do planejamento e do desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, à capacidade instalada material, humana e econômica das entidades da Economia Social e ainda aos níveis de competência técnica e de inserção no tecido econômico e social do país.

Em um mergulho na literatura multidisciplinar, Oliver (2018)<sup>401</sup> busca conceituar a reciprocidade e sua importância na Administração Pública, analisar sua historicidade na doutrina religiosa, nas pesquisas com primatas, na antropologia, na economia, e ressaltar a conexão entre reciprocidade e cooperação como crucial para desenvolvimento dos grupos, sucesso das políticas públicas e consecução de objetivos.

### **3.2.3 Princípio da estabilidade das relações**

As relações entre o Estado e o setor solidário e social foram historicamente descontínuas e passaram por intromissões e repressões à liberdade associativa na era liberal e pela existência de Estados que se tornaram provedores exclusivos das prestações sociais e reprimiram ou desestimularam a formalização e a organização das entidades da sociedade civil no desenvolvimento de serviços ou equipamentos sociais que buscassem a proteção e o desenvolvimento sociais.

Em um diagnóstico de relações instáveis e permeadas por períodos de invisibilidade até o novo despertar do Terceiro Setor e sua aproximação com o Estado, as ideias de segurança e estabilidade relacionais são cruciais para assegurar o cumprimento

---

<sup>399</sup> Cf. *Decreto-Lei de Portugal nº 120/2015*, art. 2º.

<sup>400</sup> Cf. *Lei de Portugal nº 30/2013*, art. 9º, b.

<sup>401</sup> Cf. OLIVER, Adam (2018). Do unto others: on the importance of reciprocity in public administration. In *American Review of Public Administration*, vol. 48, nº 4, pp. 279-290.

dos objetivos comuns perseguidos, para o desenvolvimento econômico e social, para a satisfação dos direitos sociais e para a resposta às questões da pobreza e da miséria<sup>402</sup>.

A lei de Bases da Economia Social portuguesa<sup>403</sup> expressa, em um princípio estrutural e transversal<sup>404</sup>, essa preocupação na necessidade de o Estado garantir a estabilidade das relações estabelecidas com as entidades da Economia Social para a construção de uma parceria sólida<sup>405</sup>.

### 3.2.4 Princípio da obrigação de cumprir os acordos

A reflexão sobre o Terceiro Setor e sua relação com o Estado, mormente na execução de políticas sociais, perpassa pelas questões estratégicas de financiamento, dos fins conjuntamente perseguidos, da interdependência entre o desempenho e as políticas públicas, o Estado e a sustentabilidade da organização e a capacidade de adaptação às mudanças<sup>406</sup>.

Em uma relação de parceria, é necessário ter confiança de que regras, condições, projetos ou programas acordados entre Estado e Terceiro Setor serão cumpridos, mesmo em casos de problemas políticos e instabilidade financeira estatal, sem ignorar, contudo, as situações de violação ao ajustado que impliquem em aplicação de sanções. No lado institucional<sup>407</sup>, o princípio estatutário das IPSS<sup>408</sup> determina a obrigação das instituições de cumprirem as cláusulas dos acordos de cooperação que vierem a celebrar com o Estado.

---

<sup>402</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *op. cit.*, p. 10.

<sup>403</sup> Cf. *Lei de Portugal n° 30/2013*, art. 9º, d.

<sup>404</sup> Cf. LOPES, Licínio (2017). *op. cit.*, p. 379.

<sup>405</sup> Cf. *Portaria de Portugal n° 196-A/2015*.

<sup>406</sup> Cf. FONSECA, Maria Deolinda Delgado Monteiro (2007). *Terceiro sector, governabilidade e balanced scorecard* (dissertação de mestrado em Gestão Global). Lisboa: ISCTE-IUL, p. 12.

<sup>407</sup> Cf. LOPES, Licínio (2017). *op. cit.*, p. 379.

<sup>408</sup> Cf. *Decreto-Lei de Portugal n° 172-A/2014*, art. 4º-A.

### 3.3 Pressupostos da relação de parceria

#### 3.3.1 Liberdade

Recitada em poesias e músicas, marcada em lutas e resistências na história, bradada em odes e evocada em gritos e escritos, a liberdade é a palavra que o sonho humano alimenta e que “*não há ninguém que explique e ninguém que não entenda*”<sup>409</sup>.

A liberdade não é uma palavra vã e deve ser formulada no plural, indissolúvelmente acoplada à ideia de democracia, alicerçada nos postulados de justiça social e econômica, como escudo protetor da sociedade<sup>410</sup> para o exercício dos direitos que assegurem a dignidade da pessoa em um caminhar histórico que representava um núcleo de direitos de defesa dos indivíduos contra a opressão do Estado, na era liberal, para uma mundividência de sentidos na atualidade.

Para Zamagni (2009)<sup>411</sup>, atualmente há três dimensões constitutivas da liberdade: autonomia, imunidade e capacidade (no sentido de Amartya Sen), que correspondem, respectivamente, a liberdade de escolha, liberdade negativa de não sofrer coerção e capacidade de escolha e ação para atingir os objetivos.

Diferentes são as formas de liberdade para Sen (2010)<sup>412</sup>. O autor compreende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais e eliminação de privações que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agente livre e sustentável. Essas privações estão relacionadas a pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A condição de pessoa verdadeiramente livre conecta-se à realização do desenvolvimento social e materializa-se no uso das escolhas políticas, nas oportunidades econômicas, na oferta de condições que habilitem as pessoas a terem boa educação e boa saúde, no incentivo e no aperfeiçoamento das iniciativas pessoais e coletivas.

---

<sup>409</sup> Cf. MEIRELES, Cecília (2015). *Romanceiro da Inconfidência* (13ª ed.). São Paulo: Global, p. 83.

<sup>410</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (1996). *A Constituição aberta* (2ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 213.

<sup>411</sup> Cf. ZAMAGNI, Stefano (2009). *Economia ed Etica – La crisi e la sfida dell’economia civile*. Brescia: Editrice La Scuola, p. 47.

<sup>412</sup> Cf. SEN, Amartya (2010). *op. cit.*, pp. 9-18.

Na reflexão específica sobre a liberdade de associação<sup>413</sup>, observa-se uma dimensão histórica e normativa, um conteúdo interno e externo e de direito individual e institucional.

Na análise histórica, o direito de associação no Estado Liberal era incompatível com o direito de liberdade, pois diminuiria a autonomia de iniciativa do indivíduo, e era reconhecido, internacionalmente<sup>414</sup> e constitucionalmente<sup>415</sup>, como direito fundamental, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial<sup>416</sup>. No recorte jurídico, a liberdade de associação<sup>417</sup> estabelece um direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir com outrem associações para qualquer fim não contrário à lei.

Corresponde a um direito individual com exercício necessariamente coletivo e institui relações internas e externas entre a associação e seus associados, entre associação e suas atividades e, ainda, uma relação com o Estado.

A dimensão individual do direito ressalta a esfera de autodeterminação de cada pessoa na condução concreta de sua vida e proíbe interferências descabidas exteriores – do Estado ou de quaisquer entidades – que desrespeitem a vontade dos indivíduos, imponham ônus ou estabeleçam benefícios para se associar ou não e possam gerar situações diferenciadoras entre os cidadãos, de forma a afrontar o princípio fundamental da igualdade. No aspecto institucional, corresponde a um direito de liberdade das associações constituídas que transpõe em uma liberdade de autonomia, organização e regulamentação interna, de prossecução de seus fins, de filiação e de participação em outras organizações, de extinção ou de dissolução.

---

<sup>413</sup> Cf. MIRANDA, Jorge (2006). *Escritos vários sobre direitos fundamentais: Liberdade de associação e alterações aos estatutos sindicais*. Lisboa: Principia, pp. 153-172.

<sup>414</sup> Cf. *Plano Internacional: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* (1948): art. 22; *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948): art. 20; *Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos* (1966): arts. 21 e 22; *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966): art. 8º; *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (1969): arts. 15 e 16; *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, art. 12.

<sup>415</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa*, art. 46. Ver também *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX.

<sup>416</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang (2012). Liberdade de associação cooperativa, direitos e garantias fundamentais e relações privadas na perspectiva do Supremo Tribunal brasileiro. In MEIRA, Deolinda Aparício (org.). *Jurisprudência cooperativa comentada*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, pp. 23-44.

<sup>417</sup> Cf. MIRANDA, Jorge (2013). Juízes, liberdade de associação e sindicato. In *Themis: Revista de Direito (da Universidade Nova de Lisboa)*, ano 13, nº 24, pp. 7-24.

Em uma perspectiva positiva e negativa, representa: a) o direito de aderir a qualquer associação, verificados os pressupostos legais e estatutários, sem privilégios nem discriminações; b) o direito de livremente, a todo o tempo, sair de qualquer associação a que se pertença; c) o direito de não ser coagido a inscrever-se (ou a permanecer) em qualquer associação; e d) o direito de não pagar quotização para associação em que se não esteja inscrito.

Do lado estatal, é um ponto de partida e de chegada que corrobora um direito e um dever do Estado, uma liberdade de associação que corresponde a direitos individuais e coletivos em uma dimensão que permite a livre associação, com algumas ressalvas<sup>418</sup>, e proíbe a imposição de associar-se. Segundo Defourny e Develtere (1999), a gênese do setor da Economia Social está intrinsecamente ligada à evolução da liberdade de associação<sup>419</sup>, do que se conclui que a ausência da liberdade de associação impede quaisquer relações entre organizações do Terceiro Setor e Estado.

### 3.3.2 Igualdade

A igualdade reverbera em duas rimas: na desigualdade, seu antônimo, e na diversidade, sua coloração. A desigualdade reside no dilatado desequilíbrio nas condições de vida dos habitantes em determinado território geográfico, sustentada, muitas vezes, em situações de privilégios<sup>420</sup>, que, ressaltada em um aspecto econômico, envolve a má distribuição de renda e a falta de investimentos em políticas públicas sociais. A diversidade, por sua vez, marca o respeito da igualdade na diferença, ou seja, a compreensão de traços comuns a todos os humanos compatibilizados com a aceitação das especificidades de cada um (somos todos diferentes), em uma clara resposta à intolerância.

O estudo sobre o princípio da igualdade permite abraçar diversas compreensões e inclui o simples nivelamento de tratamento dos indivíduos (igualdade formal), a

---

<sup>418</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa* (1976): art. 46, 4: “Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares fora do Estado ou das Forças Armadas, nem organizações que perfilhem a ideologia fascista.”

<sup>419</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, pp. 23-27.

<sup>420</sup> Cf. ANDRADE, Carlos Drummond de (2015). *Corpo* (1ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras, p. 68. “Custa ser irmão, custa abandonar nossos privilégios e traçar a planta da justa igualdade. Somos desiguais e queremos ser sempre desiguais”.



possibilidade de um tratamento dessemelhante para situações desiguais (igualdade material), uma igualdade com fundamento ontoantropológico da pessoa e da igual dignidade da pessoa (igualdade ético-moral)<sup>421</sup> e uma igualdade intimamente ligada à ideia de justiça. Nessa última acepção, Tavares da Silva (2014)<sup>422</sup> destaca o atrelamento da igualdade à ideia da justiça “*fundada no princípio de distribuição segundo o mérito*”, com alicerce em Aristóteles, que fundamenta uma obrigação material de atuação do Estado e da sociedade no incentivo à igualdade de oportunidades.

O percurso histórico do princípio da igualdade caminha, segundo Ferreira (2000)<sup>423</sup>, para o dever público (ou em parceria com os particulares) de apaziguar as situações de desvantagem dos cidadãos, de uma intervenção que busca satisfazer apenas as necessidades de subsistência para a realização de um leque de necessidades físicas, psíquicas e sociais mais abrangentes. Conforme Sen (2016)<sup>424</sup>, a igualdade possui natureza pluridimensional e não pode ser reduzida em um único espaço, como vantagem econômica, recursos, utilidades, qualidade de vida ou capacidades.

Considerado por Bonavides (2009)<sup>425</sup> como critério e imperativo de interpretação da Constituição em matéria de direitos sociais e como manifestação do princípio do Estado de Direito em termos jurisprudenciais<sup>426</sup>, o princípio da igualdade, em tempos de crise(s) e em períodos de desconstrução do modelo de socialidade, merece especial atenção quando da adoção de medidas de reestruturação econômico-financeira e deve ser analisado sob o filtro de justiça do sistema, de forma a evitar soluções que representem uma “*contradição intrínseca com a concepção global*”<sup>427</sup>. Os problemas de acesso às prestações sociais e a atual falta de recursos financeiros dos Estados para satisfazer todas as condições materiais de existência de seus cidadãos podem ser amenizados por parcerias com organizações sociais da Sociedade Civil, a assegurar a socialidade como melhor “*almofada contra a pobreza e o melhor instrumento de garantia da igualdade*”<sup>428</sup>.

---

<sup>421</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2007, janeiro-março). Sobre os fundamentos éticos e morais do Estado Social. In *Revista Nova Cidadania*, ano VIII, nº 31, pp. 39-40.

<sup>422</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *op. cit.*, pp. 76-78.

<sup>423</sup> Cf. FERREIRA, Sílvia (2000). *op. cit.*, p. 27.

<sup>424</sup> Cf. SEN, Amartya (2016). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 327-329, 331.

<sup>425</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2009). *ob., cit.* p. 376.

<sup>426</sup> Cf. *Ac. do Tribunal Constitucional de Portugal n° 615/2007*.

<sup>427</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2011). *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>428</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *op. cit.*, pp. 26-27.

Uma parceria profícua exige igualdade de tratamento entre os parceiros, considerações dessemelhantes em situações desiguais que proporcionem o equilíbrio do enlace, regras que não imponham ônus desnecessários<sup>429</sup> ou afetem a autonomia e, no caso das parcerias entre Estado e Terceiro Setor, ações conjuntas que propiciem o esmaecer da pobreza<sup>430</sup> e da miséria na realização de uma igualdade que efetive os direitos sociais e promova o desenvolvimento social.

### 3.3.3 Fraternidade

A fraternidade, disse o poeta, tem subtilezas<sup>431</sup> e é naturalmente confundida com a solidariedade. Enquanto a solidariedade evoca uma perspectiva impessoal (podemos ser solidários com quem não conhecemos), a fraternidade postula uma perspectiva pessoal que gera uma relação, uma reciprocidade<sup>432</sup>. Ambos constituem princípios da organização social<sup>433</sup>, de forma que a solidariedade permite que os desiguais se tornem iguais, ao passo que a fraternidade permite que os iguais sejam diferentes. A fraternidade carrega uma dimensão mais humanizante que a solidariedade e revela-se como princípio imprescindível à realização do Estado de Direito democrático<sup>434</sup>.

Historicamente, a solidariedade possibilitou a preservação de outras modalidades de economias produtivas e orientadas ao intercâmbio de bens que precederam a disseminação do capitalismo<sup>435</sup>, incorporadas a parâmetros éticos, religiosos e morais. No significado comum, subjaz ao latim “*solidarium*” e liga-se ao cumprimento de uma obrigação e também a uma relação ou sentimento de pertença a um grupo ou formação social. Na realidade jurídica, possui significação recente, conectada à ideia de modernidade

---

<sup>429</sup> Cf. *Ac. do Tribunal Constitucional de Portugal n.º 612/2011*. Inconstitucionalidade dos arts. 14, n.º 1 e 3; 47, n.º 2, alínea “a;” e 58.º do Decreto-Lei n.º 307/2007, por agressão ao princípio da igualdade: adoção, pelas entidades do setor social, de um modelo societário comercial para acesso à propriedade das farmácias.

<sup>430</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2014). *op. cit.*, p. 630. A pobreza é transversal e uma das causas da desigualdade social.

<sup>431</sup> Cf. PESSOA, Fernando (2005). *Livro do desassossego* (2ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras, p. 61.

<sup>432</sup> Cf. BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *op. cit.*, p. 23.

<sup>433</sup> Cf. ZAMAGNI, Stefano (2007). *L'economia del bene comune*. Roma: Città Nuova, p. 6.

<sup>434</sup> Cf. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2015). Socialidade, solidariedade e sustentabilidade: esboços de um retrato jurisprudencial. In LOUREIRO, João Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.). *A Economia Social e civil: Estudos*. Coimbra: Instituto Jurídico: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 74.

<sup>435</sup> Cf. GAIGER, Luiz Inácio (2009, março). *op. cit.*, p. 18.

e reforçada na afirmação da chamada “quarta geração de direitos fundamentais” – direito de solidariedade<sup>436</sup>.

A solidariedade pode ser gerada através da redistribuição ou da livre doação, analisada na forma de beneficência, caridade, benefício social, partilha de responsabilidade dentro da interdependência social<sup>437</sup>, na perspectiva dos antigos ou dos modernos, no mutualismo ou altruísmo e na dimensão horizontal ou vertical<sup>438</sup>.

Na realidade atual, é fundamental evocar as “*culturas de solidariedade provenientes de várias memórias*”<sup>439</sup> e favorecer um modelo que realce os valores da solidariedade social (cobertura coletiva de riscos, busca de soluções aos problemas sociais, ideia de justiça social, relações de dependência social dos indivíduos) frente o padrão antagônico, que enfatiza os valores do individualismo (espaços de autodeterminação e realização pessoal)<sup>440</sup>. A solidariedade produz uma “espiral ascendente”<sup>441</sup> que se desenvolve em relações de ajuda gratuita (como doação de sangue ou órgãos), práticas mútuas (trabalhos voluntários) e identificação e consciência sociais (viver de maneira ecológica) em um processo que se retroalimenta continuamente.

No campo econômico, com base no humanismo encontrado na doutrina social da Igreja Católica, Zamagni (2009)<sup>442</sup> defende o princípio da fraternidade como um dos vértices do triângulo de uma nova economia civil afastada do modelo dicotômico da ordem social. Na compreensão de uma Economia Social humanista, de comunhão fraterna e de conexões de intercooperação, ancorada na dignidade da pessoa humana, Cadete (2014)<sup>443</sup> afirma que toda política social e econômica procura facilitar a socialidade fraterna, que deve ser construída em relações societárias saudáveis – livres, responsáveis, solidárias, inclusivas, justas e dignas.

---

<sup>436</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (1999). Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. In *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, nº 75, pp. 145-174.

<sup>437</sup> Cf. DONATI, Pierpaolo (2009). *op. cit.*, pp. 224, 229.

<sup>438</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (1999). *op. cit.*, pp. 149-156. O autor distingue a solidariedade “dos antigos” como virtude nos grupos primários e a “dos modernos” como princípio jurídico e político; solidariedade mutualista ligada à ideia de assistência e altruísta fundada na ideia da gratuidade, sem esperar contrapartida; solidariedade vertical pelos direitos ou paternal e solidariedade horizontal pelos deveres ou fraterna.

<sup>439</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). *op. cit.*, p. 114.

<sup>440</sup> Cf. PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias (2003). *op. cit.*, p. 125.

<sup>441</sup> Cf. DONATI, Pierpaolo (2009). *op. cit.*, p. 237.

<sup>442</sup> Cf. ZAMAGNI, Stefano (2009). *op. cit.*, pp. 14, 75-77. Os três vértices formados pelos princípios: troca de equivalentes (eficiência), redistribuição (equidade) e reciprocidade (fraternidade).

<sup>443</sup> Cf. CADETE, Gonçalo Rodrigues (2014). Intercooperação – sociedade e economia civil. In NAMORADO, Rui (coord.). *Economia Social em ação*. Coimbra: Almedina, pp. 87-123.

Na seara jurídica, os valores da solidariedade<sup>444</sup> e da fraternidade devem ser ínsitos da ordem jurídica fundamentada no princípio da dignidade humana. No âmbito constitucional brasileiro, destaque para objetivos fundamentais da República Federativa para a construção de uma “*sociedade livre, justa e solidária*”<sup>445</sup>.

A fraternidade, como elemento caracterizador da democracia social, possui um espectro mais amplo e engloba o aspecto espacial nas relações intraestaduais (entre Estados e cidadãos) e internacionais e o aspecto temporal intrageracional e intergeracional, com o reconhecimento das gerações passadas, de assunção de obrigações perante as gerações futuras e da garantia de liberdade das gerações presentes<sup>446</sup>.

A preservação da substância fraterna do Estado Social implica na adoção de políticas de fraternidade<sup>447</sup> e articulação com entidades da sociedade civil, em que a socialidade é tarefa não exclusiva do Estado, mas compartilhada com o Terceiro Setor, em uma atitude de delegação das tarefas<sup>448</sup> e corresponsabilização no cumprimento dos objetivos públicos.

A ausência da fraternidade nas relações de parceria entre Estado e Terceiro Setor enfraquece o substrato humanista, o elã essencial para o desenvolvimento de laços de reciprocidade, e empalidece valores importantes para uma sociedade mais humana. Alerta Nabais (1999)<sup>449</sup> que se deve buscar um equilíbrio entre a solidariedade pelo Estado e a solidariedade pela sociedade civil e que esse não pode ser usado como pretexto ou argumento do Estado para abandonar ou transferir suas obrigações constitucionais e tarefas sociais.

### **3.3.4 Democracia**

A democracia, para Bonavides (2004)<sup>450</sup>, é um direito da pessoa humana, com essência de direito-síntese, e engloba de forma inviolável a justiça, a liberdade e a

---

<sup>444</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa*, art. 63.

<sup>445</sup> Cf. *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 3º.

<sup>446</sup> Cf. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2015). *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>447</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2007). *op. cit.*, p. 181.

<sup>448</sup> Cf. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2015). *op. cit.*, p. 77.

<sup>449</sup> Cf. NABAIS, José Casalta (1999). *op. cit.*, p. 173.

<sup>450</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2004). *Teoria do Estado* (5ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 499.

igualdade. Segundo Sen (2016)<sup>451</sup> a democracia está intimamente ligada à análise da justiça.

A ideia da liberdade da era liberal alicerçada no homem perante o Estado evolui para uma ideia de participação que marca o “*homem na formação da vontade estatal*”<sup>452</sup>, em uma democracia que se apresenta modernamente em um Estado partidário<sup>453</sup>, em que os partidos<sup>454</sup> são expressões do poder, manifestações de grupos organizados que afetam ou dirigem o curso da ação política.

A democracia representativa enfrenta, atualmente, um descrédito em relação aos canais convencionais de representação popular (voto). Por isso, devem ser estimulados e fortalecidos instrumentos<sup>455</sup> de consulta e comunicação diretas ou tecnológicas, divulgação das atividades e recursos dispendidos pelo Estado, chamamento e cooperação das entidades da organização civil no desenvolvimento e na resolução dos temas sociais da democracia participativa<sup>456</sup>. Na era da tecnologia e dos tecnicismos, na complexidade dos problemas econômicos e sociais, as efetivas decisões têm sido transferidas para um círculo restrito de técnicos em detrimento dos governantes tradicionais<sup>457</sup>, em um pouco confiável Governo de tecnocratas que apresenta, muitas vezes, um comportamento insensível às questões sociais.

Os problemas econômicos e financeiros e a incapacidade de resposta do Estado arrastam ponderações sobre a tensão entre democracia e regulação<sup>458</sup> e, diante da necessidade de adoção de medidas intervencionistas, sobre as questões atinentes ao controle e à fundamentação dessas medidas e sobre o tema da sustentabilidade<sup>459</sup> (“*a insustentabilidade da sustentabilidade*”)<sup>460</sup>.

---

<sup>451</sup> Cf. SEN, Amartya (2016). *op. cit.*, p. 361.

<sup>452</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (1980). *op. cit.*, p. 3.

<sup>453</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2016). *op. cit.*, pp. 299-300.

<sup>454</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa* (1976), art. 51.

<sup>455</sup> Cf. SARMENTO, Daniel (1999, janeiro/março). Constituição e globalização: a crise dos paradigmas do direito constitucional. In *Revista de Direito Administrativo*, nº 215, pp. 19-34.

<sup>456</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa*, art. 2º.

<sup>457</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo (2016). *op. cit.*, pp. 478-479.

<sup>458</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *op. cit.*, pp. 198-202.

<sup>459</sup> Cf. LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro (2016). Direitos sociais para além da estrita normatividade ou como não se prender ao vazio político dos textos legais. In DANTAS, Miguel Calmon; MODESTO, Paulo; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro; MOTA, Raquel Gonçalves. *Estado Social, Constituição e Pobreza*, vol. 3. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 139-216. Para o autor,

A pergunta de Sen (2010) sobre por que se preocupar com as liberdades políticas “*diante da esmagadora brutalidade das necessidades econômicas*” conduz à reflexão dos vários papéis da democracia: o papel instrumental de voz e audição das pessoas em suas reivindicações de atenção política; o papel associado a capacidades básicas de participação política e social; o papel construtivo na conceituação das “necessidades” de cada sociedade em seu contexto histórico<sup>461</sup>; o papel de sensibilidade em compreender as dificuldades alheias e trazê-las para a discussão política; o papel protetor (“*nunca houve uma grande ocorrência de fome coletiva em uma democracia com eleições regulares*”); o papel informativo; o papel incentivador à ação do governo; e o papel constitutivo da democracia em relação ao desenvolvimento (“*as liberdades políticas e os direitos democráticos estão entre os componentes constitutivos do desenvolvimento*”) na compreensão da avaliação da vida que as pessoas podem levar e a verdadeira liberdade que desfrutam. O autor destaca a relevância da mídia e da liberdade de expressão, da tolerância, do respeito à minoria e da adoção de educação inclusiva, dos valores e das práticas efetivas como condições que garantem concretamente a democracia.<sup>462</sup>

No campo de estudo do Terceiro Setor, Evers (1995)<sup>463</sup> assinala como conquista democrática a existência de um espaço público e de um espaço autônomo, que atua como arena e agente de discurso, para as organizações sociais, em um papel de ressonância<sup>464</sup> dos problemas, participante da tomada de decisões coletivas e legitimadora da ação estatal. A democracia e a reciprocidade correspondem a valores fundamentais na concepção de Economia Civil proposta por Zamagni (2009)<sup>465</sup>, e a demonstração da democracia<sup>466</sup> e a dinâmica participativa são importantes contribuições da Economia Social de Defourny e Develtere (1999).

As organizações do Terceiro Setor desempenham ainda um papel fundamental na construção da democracia e da justiça social, na identificação das necessidades dos grupos

---

uma teoria geral da sustentabilidade é composta por seis dimensões – econômica, social, política, cultural, ecológica e espiritual – e sempre destaca a questão da equidade intra e intergeracional.

<sup>460</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2012b). *op. cit.* pp. 8-10. “*A pergunta a fazer é esta: a democracia representativa, tal como ela está estruturada na maior parte dos sistemas políticos, é amiga da sustentabilidade?*”

<sup>461</sup> Cf. SEN, Amartya (2010). *op. cit.*, pp. 194-195, 201-203.

<sup>462</sup> Cf. SEN, Amartya (2016). *op. cit.*, pp. 376-389.

<sup>463</sup> Cf. EVERS, Adalbert (1995). *op. cit.*, p. 162.

<sup>464</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, p. 91.

<sup>465</sup> Cf. ZAMAGNI, Stefano (2009). *op. cit.*, p. 22.

<sup>466</sup> Cf. DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *op. cit.*, p. 29.

e na tarefa de trazê-las à atenção pública, na proteção dos direitos humanos e ao dar voz a um conjunto de interesses e preocupações<sup>467</sup>. Uma efetiva transformação democrática passa pela criação e pela ampliação de espaços, formas e condições de participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas<sup>468</sup>.

Na visão do Estado, a criação de espaços de autonomia para as organizações solidárias da sociedade civil e a participação dos cidadãos na resolução dos problemas sociais e no desenvolvimento social contribuem para a efetivação de práticas que garantem a democracia. No âmbito do Terceiro Setor, interessante é o tema sobre a democratização interna das organizações sociais, os instrumentos de participação dos cidadãos, a escolha de valores e as formas de atuação, de forma que sua existência é uma manifestação expressa da democracia. A ausência de democracia impede a existência e a participação, em um espaço de autonomia, das organizações do Terceiro Setor, inibe a voz das dificuldades sociais e impede as parcerias e a contribuição conjunta de compartilhamento de problemas e soluções coletivas.

### **3.3.5 Responsabilidade e Controle**

#### **3.3.5.1 Dever de Prestar Contas**

A proeminência de uma sociedade civil organizada protagonista<sup>469</sup> e participativa sublinha a equivalência de cidadãos responsáveis. A luminescência dos direitos fundamentais só pode ser visualizada em “*cidadãos livres e responsáveis em uma sociedade livre*”<sup>470</sup>.

Um Estado Social, em quaisquer de suas adjetivações, exige instrumentos garantísticos fundamentados na supremacia do interesse público, em um poder de fiscalização que resulta em um dever de prestar contas e em um dever de transparência.

---

<sup>467</sup> Cf. VIEIRA, Tracey (2015). *Os papéis das organizações do Terceiro Setor na resposta aos problemas sociais* (dissertação de mestrado). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, p. 91.

<sup>468</sup> Cf. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; ROLNIK, Iara (coord.) (2015). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília, p. 22.

<sup>469</sup> Cf. ZAMAGNI, Stefano (2009). *op. cit.*, p. 21. O Estado subsidiário corresponde, para o autor, a um aumento da responsabilidade e do protagonismo da sociedade civil que faz criar um capital social.

<sup>470</sup> Cf. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2007, janeiro-março). *op. cit.*, p. 38.

Um controle tartamudo resulta em uma responsabilidade porosa, e um excesso de controle resulta em irresponsabilidades e sufocamentos de autonomia e perda de espaços democráticos. O controle deve estar na justa medida da responsabilidade, em um equilíbrio que busca exaltar e fomentar os pontos fortes e atenuar, monitorar e ajustar os pontos negativos, impregnado pela proporcionalidade.

A fiscalização por parte do Estado não é um exercício de mera liberalidade ou escolha, mas um dever consubstanciado em diversos mecanismos de controle que, nas parcerias com o Terceiro Setor, devem ter consonância com o arcabouço constitucional<sup>471472</sup>, com a avaliação correta da eficiência das atividades, a partir do escopo da consecução dos interesses coletivos<sup>473</sup>.

Nas relações de parceria entre Estado e organizações do Terceiro Setor na execução de prestações que cumpram a realização dos direitos sociais, o Estado demanda grandes aportes financeiros<sup>474</sup>. Por intermédio de diversos instrumentos legais previstos em lei e em decorrência da crise econômica e da consequente escassez de recursos disponíveis, sobressai a necessidade de maior planejamento e definição de prioridades, de eficiente fiscalização sobre os gastos dispendidos e de avaliação dos resultados obtidos.

Em linhas gerais, os controles da Administração Pública podem ser analisados sob diversos prismas e classificados por: a) internos<sup>475</sup> (autocontrole)<sup>476</sup> ou externos; b) sujeitos do controle: Poder Legislativo, Tribunal de Contas<sup>477</sup>, Poder Judiciário, Ministério

---

<sup>471</sup> Cf. *Constituição da República Portuguesa* (1976): arts. 20 (tutela jurisdicional); 63, 5 (segurança social e solidariedade); 64, 2, d (saúde); 75, 2 (ensino); 107, 214 (Tribunal de Contas); 162 (Assembleia da República); 267, 6 (fiscalização administrativa).

<sup>472</sup> Cf. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988): arts. 70,74 (controle interno); 70, 71 (Tribunal de Contas); 174 (atividade econômica); 197 (saúde).

<sup>473</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, p. 42.

<sup>474</sup> Cf. DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>475</sup> Cf. *Constituição da República Federativa do Brasil*, arts. 70 e 74.

<sup>476</sup> Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo (2015). *Noções fundamentais de Direito Administrativo* (4ª ed.). Coimbra: Almedina, pp. 308-309.

<sup>477</sup> Cf. SCHOENMAKER, Janaina (2011). Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Editora Fórum. A autora analisa, em Brasil, os tipos de fiscalização do Tribunal de Contas – contábil, operacional, patrimonial, financeira, orçamentária – e os aspectos examinados – legalidade, legitimidade, economicidade, renúncia de receita e aplicação de subvenções.



Público<sup>478</sup>, administrativo<sup>479</sup>, social; c) tempo: preventivos, simultâneos, *a posteriori*; e d) tipos: de análise formal, de resultado<sup>480</sup>.

No cumprimento do dever de prestar contas, as organizações do Terceiro Setor que realizam parceria com o Estado, exercem um autocontrole<sup>481</sup> democrático<sup>482</sup>, conforme seus regulamentos e estatutos, um controle externo, com obediência aos ditames legislativos e normativos estabelecidos (instrumentos contratuais e regras estabelecidas), fiscalização administrativa<sup>483</sup>, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas<sup>484</sup>, e submissão ao controle social<sup>485</sup>. O controle pode ser realizado na formação da parceria, no monitoramento de sua execução e após o cumprimento dos objetivos determinados.

A prestação de contas das organizações da Sociedade Civil nas parcerias com o Estado brasileiro é avaliada sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, de forma que deve o governo fiscalizar o cumprimento do objeto e o alcance das metas e dos resultados. Compreende as fases de: a) apresentação das contas pelas entidades do Terceiro Setor; e b) análise e manifestação conclusiva das contas pela Administração Pública<sup>486</sup>. O parecer técnico que embasa a manifestação final do Poder Público deverá mencionar: a) resultados alcançados e seus benefícios; b) impactos

---

<sup>478</sup> Cf. PEREIRA, José de Lima Ramos (2016). O Ministério Público resolutivo e os instrumentos preventivos disponíveis. In PAES, José Eduardo Sabo (coord.). *Terceiro Setor e tributação*. São Paulo: Elevação, pp. 31-60.

<sup>479</sup> Cf. LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, pp. 453-468. O autor disserta a respeito do controle administrativo sobre as organizações do Terceiro Setor em diversos países e especialmente no IPSS portugueses.

<sup>480</sup> Cf. *Lei Brasileira nº 13.019/2014*.

<sup>481</sup> Cf. SILVA, Maria Rita Pereira da Costa dos Santos (2010). *O financiamento das organizações não governamentais pela União Europeia*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: dissertação de mestrado, pp. 38-39.

<sup>482</sup> Cf. *Lei de Portugal nº 30/2013*, art. 5º, princípios: “*Controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros.*”

<sup>483</sup> Cf. *Lei de Portugal nº 30/2013*, art. 9º, c: o Estado deve desenvolver com as entidades de Economia Social mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente.

<sup>484</sup> Cf. SCHOENMAKER, Janaina (2011). *op. cit.*, p. 82. A autora informa que, com fulcro no art. 71, II e IV da Constituição da República Federativa do Brasil, há o dever de prestação de contas por entidades privadas quando gestoras de recursos públicos. Ver também LOPES, Licínio (2009). *op. cit.*, p. 481. “*As contas do IPSS devem, sob o ponto de vista constitucional, estar sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, na parte relativa aos financiamentos públicos.*”

<sup>485</sup> Cf. FERRARI, Paola Nery; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery (2007). *Controle das organizações sociais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, pp. 153-156.

<sup>486</sup> Cf. VIOLIN, Tarso Cabral (2015). *Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública – Uma análise crítica*. (3ª ed.). Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 319.

econômicos ou sociais; c) grau de satisfação do público beneficiário; e d) possibilidade de sustentabilidade das ações após término da parceria<sup>487</sup>.

No plano maior de direção do Estado e sua capacidade de condução do direito e da política como “*mudança intencional e finalística da situação social através dos mecanismos de intervenção do Estado*”, Canotilho (2006)<sup>488</sup> sublinha a necessidade de informação, no momento do impulso regulativo, na fase de implementação e na fase de controle. Ressalta o autor a relação hierarquizada de dominância que o Estado estabelece com a Sociedade, apresentando, muitas vezes, completa indiferença ou ignorância dos destinatários.

A sustentabilidade do modelo de Estado Social - assolado por críticas de que a constituição de um alargado e extenso sistema de prestações sociais para cumprimento dos direitos sociais cria expectativas normativas que não são passíveis de serem atendidas, a partir da incapacidade de acompanhamento das receitas públicas frente as despesas públicas – acarretou uma crise de sua capacidade de direção do direito e da política. O autor<sup>489</sup> enumera dois novos modelos de esquema de direção estatal – formas de expressão do direito pós-intervencionista. A primeira é voltada para uma direção política reflexiva, mergulhada na teoria autopoietica e nas interações sistêmicas, e a segunda, centrada nos atores sociais e nas novas formas de cooperação e comunicação institucionalizadas entre o Estado e esses atores sociais que corresponde a “*um sistema intencional e comunicativo de ação influenciadora da conformação das relações sociais orientadas para o bem comum*”.

O tema da “*public governance*” e da “*new public governance*” arrasta uma multiplicidade de definições e distintas compreensões, conforme Gonçalves (2013)<sup>490</sup>, que

---

<sup>487</sup> Cf. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane (coord.) (2016). *Entenda o MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei nº 13.019/2014*. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República, p. 59.

<sup>488</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2006). *op. cit.*, p. 151.

<sup>489</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2006). *op. cit.*, pp. 152-154.

<sup>490</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013b). Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “*new public governance*”. In GONÇALVES, Pedro Costa; CABRAL, Margarida Olazabal; FARINHO, Domingos Soares; D’ALTE, Sofia Tomé; FONSECA, Rui Guerra; MARTINS, Jorge Silva; FERREIRA, Rui Cardona; COSTA, Vasco Freitas da; ANTUNES, Tiago; SILVEIRA, João Tiago; ETTNER, Diana (2013). *O governo da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, pp. 7-33. Os valores elencados pelo autor são: separação entre política e administração, estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo, autonomia de gestão da Administração Pública, responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos, Administração Pública democrática, Administração Pública em rede, mas coordenada, Administração Pública colaborante com o setor privado e Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil.

se conecta a uma noção geral de modo de Governo, de governação, de uma organização formal e de comunidade informal e decorre de uma transposição de estudos e práticas sobre governação das organizações empresariais no setor privado. Ressalta o autor a relevância de estabelecer os valores dessa “*reflexão integrada*” sobre a Administração Pública e apartá-la da ideia de governação das sociedades<sup>491</sup> ou governança corporativa<sup>492</sup> – associada ao estudo da governação das organizações do setor privado ou de empresas do setor público.

Em Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um documento referencial básico sobre governança<sup>493</sup> aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública federal que compreende a Administração Pública como “mecanismos de liderança, estratégia, controle e avaliação colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Foi publicado em 22 de novembro de 2017 o Decreto nº 9.203<sup>494</sup>, que trata da política de governança da Administração Pública, no âmbito da União e inclui a administração direta, autárquica e fundacional, que reproduz o conceito do TCU e elenca como princípios a prestação de contas e responsabilidade (art. 3º, V) e a transparência (art. 3º, VI).

Na ótica das organizações solidárias da Sociedade Civil, salienta-se a importância da construção<sup>495</sup> de uma governança própria do setor, receptiva a boas práticas e estudos nas searas pública e privada, atenta à pluralidade democrática de suas ações, aberta a sua lógica econômica específica, que evidencia sua dimensão de solidariedade e aos fins

---

<sup>491</sup> Cf. ABREU, Jorge Manuel Coutinho de (2006). *Governação das sociedades comerciais*. Coimbra: Almedina, pp. 5-6. Para o autor: *governação das sociedades designa o complexo das regras (legais, estatutárias, jurisprudenciais, deontológicas), instrumentos e questões respeitantes à administração e ao controlo (ou fiscalização) das sociedades*.

<sup>492</sup> Cf. ERSE, Cristiano Starling (2016, maio). A regulação voluntária e a governança corporativa. In *Revista de Direito da Advocef*, nº 22, ano XI, Porto Alegre, pp. 53-78. O autor explica o percurso histórico do tema da governança corporativa nos modelos norte-americano, europeu, OECD, bem como as funções e os efeitos da adoção de um sistema de regras para melhor gestão.

<sup>493</sup> Cf. Brasil: Referencial básico de governança (2014). Brasília: TCU, Secretaria Planejamento, Governança e Gestão, pp. 5-62. O documento contém princípios e práticas de governança e a analisa sob quatro perspectivas: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais.

<sup>494</sup> Cf. *Decreto Federal Brasileiro nº 9.203, de 22/11/2017*. Conceituações no art. 2º e princípios no art. 3º.

<sup>495</sup> Cf. ALMEIDA, Vasco (2010). O lugar do Terceiro Setor na governação das sociedades contemporâneas. In *Interações*, nº 19, pp. 77-114. Para o autor, mais que um simples setor institucional da economia, o Terceiro Setor deve ser estudado como um dos elementos da estrutura de governação das economias. Possui lógica única de funcionamento (solidariedade), processos e quadros cognitivos próprios e é um dos nós da configuração institucional das economias.

perseguidos pelo Terceiro Setor, protegida contra excessivas incursões do Estado e não absorvida pela lógica eminentemente privatista e gerencialista<sup>496</sup> do mercado.

### 3.3.5.2 *Dever de Transparência*

A transparência não é um fim em si mesma e está indissolavelmente ligada à ideia de democracia, influenciando outros princípios<sup>497</sup> (imparcialidade, pluralismo, publicidade, participação) e constituindo um direito, um resultado e um instrumento<sup>498</sup>.

É um direito, em termos de reconhecimento dos direitos do conhecimento da informação – publicidade e acesso à informação –, que pode ser exigido perante o Judiciário pelos cidadãos, pelos titulares e pelos destinatários dos dados. É um resultado obtido pelo destinatário ao adquirir o conhecimento e ter acesso às informações das instituições públicas e privadas, com limites e padrões definidos, assegurando-lhe informações suficientes para avaliar o comportamento das instituições e fazer um julgamento adequado. A transparência é também um instrumento de controle generalizado e está intimamente ligada à realização de valores e propósitos relevantes.

As instituições públicas são transparentes quando sua organização e forma de realizar suas atividades e os resultados destas – transparência dos atos produzidos – são conhecidos e acessíveis aos interessados. A normatização legislativa estabelece a exigência de níveis mínimos<sup>499</sup> de transparência e das exceções à exigência de informar, bem como do dever geral das autoridades públicas em fornecer as informações mais relevantes.

Na “*sociedade de informação*”<sup>500</sup>, quem controla as informações tem uma posição de poder. O poder assenta-se em um desequilíbrio de informações entre detentores e não detentores das informações e estabelece a situação em que uma diferente distribuição de informações e cidadãos efetivamente informados resulta em uma distribuição diferente de

---

<sup>496</sup> Cf. CARVALHO, Fernando Luz (2016). O Terceiro Setor e a governança. In PAES, José Eduardo Sabo (coord.). *Terceiro Setor e tributação*. São Paulo: Elevar, pp. 87-109.

<sup>497</sup> Cf. FERNANDES, Débora Melo (2015, janeiro-julho). O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? In *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 75, Lisboa, pp. 443-450.

<sup>498</sup> Cf. MERLONI, Francesco (2008). *Trasparenza della istituzioni e principio democratico*. In MERLONI, Francesco, CARLONI, Enrico (coord.). *La trasparenza amministrativa*. Milão: Dott A. Giuffrè, pp. 3-28.

<sup>499</sup> Cf. MERLONI, Francesco (2008). *op. cit.*, p. 6.

<sup>500</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013b). *op. cit.*, p. 24. Ver ainda MERLONI, Francesco (2008). *op. cit.*, p. 4.

poder<sup>501</sup>, um ganho democrático e um amplificado controle social. Nessa perspectiva, a transparência coincide com o conhecimento – com a real disponibilidade de informação – que deve ser assegurado ao cidadão em relação ao titular temporário de poderes públicos.

A transparência como controle democrático<sup>502</sup> permite a responsabilização das instituições públicas e das ações dos detentores das decisões, de forma a facilitar aos cidadãos o julgamento sobre a política e as escolhas políticas dos gestores públicos, ativar um comportamento virtuoso e inibir situações desfavoráveis. Em segundo, busca promover a eficiência, a eficácia e o bom desempenho das instituições e incita a imparcialidade e a moralidade administrativa (como conhecimento dos bens e da evolução patrimonial dos detentores dos cargos públicos, critérios de escolhas dos administradores públicos). Por fim, estimula o aumento da confiança dos cidadãos na democracia e na legitimidade das instituições democráticas.

No âmbito privado, os códigos e os diversos sistemas de melhores práticas de governança corporativa<sup>503</sup> circundam basicamente os princípios fundamentais da transparência, da prestação de contas, da equidade, da responsabilidade corporativa e da integridade<sup>504</sup>.

No campo da Administração Pública, a transparência implica na obrigação estatal de fornecer informações aos cidadãos, com a dupla função de dever de prestação de contas, justificação das ações e atribuição de responsabilidades dos atores públicos e de instrumento de melhoria, aprendizagem e experimentação das melhores práticas de gestão pública, na busca por uma cultura de reflexão sobre recursos e gastos públicos, de conscientização, de confiança e de responsabilização.

Pode ser apresentada com um escopo duplo: em sua abordagem externa, dirige-se para ordenar as relações da Administração com os cidadãos, ao passo que em sua abordagem interna visa atingir as organizações em seus níveis e funções, promove a motivação e o envolvimento no sistema e reforça, assim, o compromisso de todos os seus

---

<sup>501</sup> Cf. MERLONI, Francesco (2008). *op. cit.*, p. 4.

<sup>502</sup> Cf. MERLONI, Francesco (2008). *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>503</sup> Cf. União Europeia: ECGI (European Corporate Governance Institute), disponível em ([www.ecgi.org](http://www.ecgi.org)). Em Brasil: IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), disponível em ([www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)).

<sup>504</sup> Cf. OLIVEIRA, Luis Gustavo Miranda de (2017). *A integridade como princípio conformador da ética empresarial e da governança corporativa*. In OLIVEIRA, Luis Gustavo Miranda (org). *Compliance e integridade – aspectos práticos e teóricos*. Belo Horizonte: editora D'Plácido, pp. 21-49.

membros, com a correção de deficiências e a promoção do aperfeiçoamento. Não há transparência sem responsabilidade, conforme Calle (2017)<sup>505</sup>; aquela conecta-se conectando-se a binômios de transparência e prestação de contas, transparência e responsabilidade dos gestores pelos resultados das ações realizadas, transparência e controle da gestão e principalmente transparência e democracia.

A transparência e a boa governança constituem dois lados de uma mesma moeda, de forma a englobar novas fórmulas de gestão, em novas realidades econômicas e sociais, que permitam obter maior eficiência e eficácia na administração dos recursos públicos, qualidade dos serviços prestados, cumprimento dos objetivos estabelecidos, maior rigor técnico e mais economia, regularidade e clareza nas contas públicas. Para a Conselheira do Tribunal de Contas espanhol<sup>506</sup>, a transparência é um elemento essencial da boa governança, da qualidade das instituições e da proteção contra o comportamento corrupto ou indevido e fortalece a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições, de forma a estimular uma cultura ética de transparência.

Em Portugal, o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e à reutilização dos documentos administrativos foi instituído pela Lei nº 26, de 22 de agosto de 2016<sup>507</sup>, que elenca o princípio da administração aberta, com destaque para informação pública como forma de garantir a transparência da atividade administrativa e relação com o funcionamento e o controle da atividade pública. Em Brasil, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>508</sup>, regulamenta dispositivos constitucionais e legais que tratam sobre o acesso à informação e busca fomentar e desenvolver uma cultura de transparência na Administração Pública.

O tema da transparência afeta não apenas a quantidade de informações fornecidas, mas também a qualidade da informação oferecida. Assim, não se pode falar em transparência quando o conhecimento é parcial, sem a possibilidade de haver uma estrutura informativa completa, ou quando o conhecimento é insuficiente e há dificuldade em

---

<sup>505</sup> Cf. CALLE, Maria José de la Fuente y la (2017, maio). Reflexión acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública. In *Revista Española de Control Externo*, vol. XIX, nº 56, Tribunal de Cuentas, Madrid, pp. 43-75.

<sup>506</sup> Cf. CALLE, Maria José de la Fuente y la (2017, maio). *op. cit.*, p. 46.

<sup>507</sup> Cf. *Lei de Portugal nº 26/2016*, que transpõe a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Princípio da administração aberta, art. 2º, 2.

<sup>508</sup> Cf. *Lei Brasileira nº 12.527/2011*, destaque para o art. 3º, IV.

alcançá-lo ou de percepção do conteúdo da informação. O conhecimento deve ser completo (quanto ao objeto e à compreensão) e generalizado (no que diz respeito aos destinatários)<sup>509</sup>. Em outras palavras, a informação tem que ser precisa (clara, direta e objetiva) para quem precisa e na linguagem adequada ao destinatário.

Nas atuais sociedades altamente complexas, em um quadro de debate sobre a irresponsabilidade dos cidadãos, um conjunto de bens, informa Loureiro (2010)<sup>510</sup>, só pode ser “*protegido e promovido eficazmente com a colaboração de todos*”. A transparência exige a responsabilidade por parte dos cidadãos e, por isso, só será garantida por um ato de responsabilidade de todos os agentes envolvidos<sup>511</sup>.

Na seara das parcerias entre Estado e organizações do Terceiro Setor, a lei de bases da Economia Social<sup>512</sup> portuguesa estabelece o respeito à transparência como um dos princípios norteadores e determina ao Governo a criação de um banco de dados para as entidades da Economia Social. Em Brasil, a Lei nº 13.019/2014<sup>513</sup> destaca a transparência como um dos fundamentos das parcerias, busca assegurar o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas e exige das organizações da sociedade civil parceiras a obrigatoriedade de divulgação na internet e em locais visíveis suas ações e um conjunto de informações importantes.

Na esfera interna das organizações do Terceiro Setor, a transparência de suas ações é imprescindível para o bom funcionamento, a contribuição democrática de seus participantes, a eficiência e a eficácia na gestão de suas finanças, a correção de eventuais desvios, a obtenção de recursos e a visibilidade de suas atividades.

O desafio, no âmbito das parcerias, é aplicar verdadeiramente a transparência em todas as fases (formação, realização, monitoramento e controle) e incorporar indicadores de gestão que evidenciem com clareza os objetivos finais que serão perseguidos e os

---

<sup>509</sup> Cf. MERLONI, Francesco (2008). *op. cit.*, p. 10.

<sup>510</sup> Cf. LOUREIRO, João Carlos (2010). *op. cit.*, p. 21.

<sup>511</sup> Cf. CALLE, Maria José de la Fuente y la (2017, maio). *op. cit.*, p. 70. A autora alerta sobre a passividade dos cidadãos e a possibilidade de serem manipulados por facilitadores, por formadores de opinião e pela mídia.

<sup>512</sup> Cf. *Lei de Portugal nº 30/2013*, arts. 5º, e, e 6º.

<sup>513</sup> Cf. Brasil: Lei 13.019, de 31/7/2014: art. 5º e no art. 11 as informações mínimas a serem divulgadas: data da assinatura, identificação da parceria e órgão público responsável, inscrição na Receita Federal, descrição do objeto da parceria, valor total e valores liberados da parceria, situação da prestação de contas, valor total da remuneração da equipe de trabalho (quando pagos com recursos da parceria).

instrumentos para alcançá-los, com ampla divulgação (sítios eletrônicos) dos resultados finais das ações realizadas.

A transparência não corresponde apenas à ideia de eficiência de gestão e atenção aos resultados<sup>514</sup>, mas compõe o eixo medular da democracia, o que, na ausência de informações aos interessados, resulta em um déficit democrático. É essencial transmitir confiança aos parceiros e aos beneficiários das ações sociais, em uma política de informação que sublinhe a gestão mais adequada, mas que, principalmente, evidencie a ideia da democracia e da ética, não apenas por imposição legal, mas por uma cultura internalizada de transparência.

A ausência de boas práticas de governança, uma esmaecida fiscalização e pouca transparência facilita a corrupção<sup>515</sup>, a malversação de recursos públicos, o descontrole de recursos econômicos, materiais ou humanos, o desperdício de esforços, a não obtenção dos resultados planejados e, principalmente, a manutenção de situações de pobreza e miséria, a dificuldade de efetivação de direitos sociais e o não desenvolvimento social.

### 3.3.6 Proporcionalidade

A proporcionalidade revela-se, segundo Tavares da Silva<sup>516</sup> (2012b), como um dos instrumentos jurídicos mais relevantes para o controle judicial dos atos públicos. A despeito da diversidade de sistemas jurídicos e de “*culturas de interpretação*”, o princípio da proporcionalidade – mesmo com mutação no seu conteúdo originário alemão – tornou-se “*padrão universal de valoração de poderes e medidas*”.

Na perspectiva do cidadão, a aplicação do princípio da proporcionalidade visa protegê-los contra os excessos<sup>517</sup> do Estado e serve de escudo à defesa dos direitos e das liberdades fundamentais. No âmbito da Administração Pública, limita sua atuação, em uma

---

<sup>514</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro Costa (2013b). *op. cit.*, p. 24.

<sup>515</sup> Cf. BUTELER, Afonso (2014, outubro-dezembro). La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. In *Revista de direito administrativo & constitucional*, ano 14, nº 58, Belo Horizonte, pp. 61-106.

<sup>516</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2012b). O tetralemma do controle judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade. In *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LXXXVIII, pp. 639-641.

<sup>517</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo. (2009). *op. cit.*, p. 405.



clara vedação ao excesso ou à adoção de atos inúteis, desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais, a sublinhar a ideia da ponderação da atuação estatal.

A proporcionalidade tem como marco histórico a jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão e assenta-se na formulação do triplo teste – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito<sup>518</sup>. Isso significa que: a) toda intervenção sobre direitos fundamentais deve ser a mais adequada para obter um fim constitucionalmente legítimo (fins pretendidos e meios adequados); b) toda intervenção sobre direitos fundamentais deve ser a mais benigna para alcançar o objetivo proposto (escolha de atos que causem menos restrições ou limitações); c) toda intervenção sobre direitos fundamentais deve ter como escolha a medida que melhor compense os sacrifícios a seus titulares ou à sociedade em geral<sup>519</sup>.

O Estado deve agir com proporcionalidade na interpretação e na aplicação dos direitos fundamentais, especialmente nos casos em que um ato estatal destinado a promover a realização de um direito fundamental ou de um interesse coletivo implica em restrição de outro ou outros direitos fundamentais<sup>520</sup>.

Nos mecanismos de controle e fiscalização presentes nas parcerias constituídas entre Estado e organizações do Terceiro Setor para consecução de prestações sociais, deve a Administração Pública, no dever de proteção do interesse público, atuar em obediência ao princípio da proporcionalidade, a ressaltar as práticas de boa governação, com interferências apenas em situações estritamente necessárias, de forma adequada, justificável e moderada.

A parceria do Estado com o Terceiro Setor para realização de objetivos públicos, não é incompatível, em *ultima ratio*, com mecanismos garantísticos pelo Poder Público, mas sua utilização deve ser temperada pela proporcionalidade, de forma que ocorra uma ingerência estatal somente em situações rigorosamente necessárias, com o propósito de harmonizar os conflitos entre direitos e razões de interesse público. A ausência de

---

<sup>518</sup> Cf. TAVARES DA SILVA, Suzana (2012b). *op. cit.*, p. 643.

<sup>519</sup> Cf. PULIDO, Carlos Bernal (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* (4ª ed.). Bogotá: Universidade Externado de Colômbia, pp. 52-53.

<sup>520</sup> Cf. SILVA, Virgílio Afonso da (2002). O proporcional e o razoável. In *Revista dos Tribunais*, nº 798, pp. 23-50.

proporcionalidade abre um perigoso espaço para arbítrio dos poderes do Estado e um desequilíbrio nas relações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo realizado, podemos, em síntese, afirmar que:

1. O Terceiro Setor está enraizado na história econômica e social da generalidade dos países. O percurso histórico das organizações do Terceiro Setor caminha por relatos de diversas formas de ajuda mútua e coletivas na era antiga e passa pelo desalento de suas atividades no período liberal e pela impossibilidade de efetividade do direito de associação, visto como incompatível ao direito individual de liberdade e aos valores da segurança, da propriedade e da intimidade dos indivíduos. Ao tomar o indivíduo como ponto de partida, o Estado Liberal demonstrava ser inadmissível entre particulares a solidariedade que pudesse prejudicar a liberdade e as independências privadas.

2. No Estado Social, observa-se uma aproximação do Estado com a sociedade, uma reivindicação dos direitos sociais e intensas modificações econômico-políticas e sociais que propiciaram a eclosão do Terceiro Setor e, principalmente, de uma maior participação da sociedade civil na construção de ideias e propostas, bem como de ações para solucionar os problemas e as demandas provenientes das novas necessidades e dos riscos sociais.

3. A pergunta sobre o que é o Terceiro Setor não encontra uma resposta simplista, mas depara-se com um multifacetado segmento em uma heterogeneidade de atividades, formas de organização, abordagens, dificuldades metodológicas, classificações e nomenclaturas.

4. A escolha pelo nome “Terceiro Setor” não busca ressaltar seu aspecto residual, espremido entre as fragilidades e as sustentabilidades do Estado e do mercado, mas uma neutralidade que abraça todas as categorizações, constituído de dinâmica e lógica próprias, baseadas em conceitos, racionalidades e princípios de funcionamento específicos. Ressalta-se um setor singular, dentre as diversas clivagens dos outros setores, detentor de identidade própria, lógica de funcionamento específica e um lugar central nos processos de governação das sociedades contemporâneas.

5. O estudo destacou o conjunto das organizações da sociedade civil, constituídas como pessoas jurídicas de direito privado e sem finalidades lucrativas, que desenvolvem ações de interesse público, com atividades na área da segurança e da solidariedade social, colaboradoras do Estado na realização de políticas que efetivem os direitos sociais. No

enfoque do direito administrativo, sublinha-se a participação das organizações do Terceiro Setor na prestação de políticas sociais, nas quais elas atuam como parceiras, cooperantes e colaboradoras do Estado na persecução de atividades de relevante interesse coletivo.

6. Entre os muitos desafios enfrentados na vivência das sociedades atuais, demonstra-se necessário estimular a motivação dos cidadãos, incentivar dinâmicas sociais comunitárias, combater a hegemonia do individualismo, estabelecer canais cada vez mais ativos de engajamento popular em uma democracia verdadeiramente participativa e aprimorar e garantir princípios e práticas de caráter solidário que garantam a sustentabilidade do Terceiro Setor.

7. O outro parceiro apresentado é o Estado, e a pergunta relevante é: qual Estado Social? O que está em causa é a permanência – sustentabilidade – do Estado Social, que, desprovido do monopólio da realização das prestações sociais, passa a compartilhar suas atividades com o Terceiro Setor.

8. A evolução do papel do Estado Social no tempo e no espaço transcorre do Estado Providência, em sua absorção de organizar as solidariedades e prover os direitos de cidadania e as políticas sociais, para um Estado Social afrontado por questões demográficas e econômico-financeiras, pela globalização, pela “sociedade de risco” e do conhecimento, por novas estruturas familiares e pelas pluralidades multiculturais.

9. O Estado Social não é inerte e imodificável, e sim permanentemente confrontado por múltiplas demandas e dificuldades temporais em cada configuração geográfica, o que exige uma análise de seus múltiplos desafios, remodelação de suas tarefas e reequacionamento de seu papel. Por sua vez, o desenvolvimento histórico do Estado Social não é igual ou linear, o que reflete uma multiplicidade de situações e fatores de cada país ou região e propicia diferentes tipos de Estados Sociais e de modelos para sua realização.

10. O Estado não é mais o fornecedor único e exclusivo das prestações sociais, que podem ser também realizadas pela sociedade civil. Mais que uma análise de recursos financeiros e transferência de funções, sublinha-se um confronto da visão de um Estado provedor privativo com a liberdade e a autonomia individual, familiar e social em participar na resolução dos problemas e na satisfação das necessidades coletivas. Em um panorama de recursos escassos e demandas sociais múltiplas, o Terceiro Setor deve ser

estimulado para tornar-se um importante colaborador na execução dos direitos sociais, culturais e econômicos e visar ao soterramento das desigualdades e à eliminação da pobreza e da miséria.

11. Os diversos Estados Sociais misturam-se a uma variedade de modelos econômicos – plurais capitalismos – que, somados à multiplicidade de dinâmicas e lógicas do Terceiro Setor, integram uma intrincada rede de articulações e complementaridades, em um regime de colaboração e de tensão.

12. O Terceiro Setor é resultado de uma miríade de racionalidades, inúmeros atores e iniciativas, multiplicidade de ações e vontades em um processo histórico complexo em que interferem forças políticas, econômicas e sociais. Em diferentes vínculos de complementaridade e de conexão com os vários tipos de configurações de Estados Sociais, sofrem modificações do Estado e do sistema econômico em seu relacionamento com os inúmeros setores institucionais da economia o mercado de bens e serviços, o sistema financeiro, o mercado de trabalho e o sistema de proteção social.

13. Os vários modelos econômicos existentes, os diferentes tipos de “Estado Social” e as tipologias do Terceiro Setor formam um entrelaçamento que interfere no desenvolvimento, na dinâmica, nas atividades, nos graus de liberdade e na participação social em cada contexto histórico e geográfico.

14. A crise do Estado Social pode ser analisada sob várias vertentes e matizes, de forma a englobar as incongruências do próprio Estado Social, os questionamentos sobre suas tarefas e funções, sua dificuldade crescente de atender novas demandas e realizar satisfatoriamente as prestações sociais, além das influências econômicas, sociais, políticas e ideológicas que afetam a sustentabilidade do Estado Social.

15. A crise deve ser compreendida como fruto de uma sucessão de crises, e não como algo específico e pontual. Sua natureza é entrópica, ou seja, resultante de uma perda de sentido, um grave conflito de valores ou de identidade.

16. As transformações de um modelo de Estado Social em decorrência da crise oferecem novas oportunidades ao Terceiro Setor e permitem o desabrochar de valores como cooperação, solidariedade e participação social.

17. A adoção de medidas excepcionais em resposta à crise – particularmente a econômica – gera impactos na realização de direitos fundamentais e traz à tona os temas da sustentabilidade – econômica, ecológica e social – e da solidariedade intergeracional, que envolve a vida dos cidadãos do nosso tempo e o pacto com as futuras gerações.

18. Nos questionamentos acerca do esgotamento de uma certa fórmula do Estado Social ou de sua faceta de Estado Providência, vislumbra-se o alvorecer de um novo Estado Social – pós-social? –, complementado por uma multiplicidade de adjetivos (Regulador, Ativador, Garantia, Cooperativo), mas que permanece intransigente na defesa do princípio fundante da dignidade da pessoa e na busca de garantia de condições materiais para a existência condigna de seus cidadãos ao compartilhar suas atividades não exclusivas com o Terceiro Setor.

19. Ao ultrapassar a reflexão sobre os parceiros, o estudo concentrou-se na relação de parceria em si mesma, na enumeração de características, princípios e pressupostos que oferecem densidade ao enlace. A pergunta crucial deslocou-se para quais princípios e pressupostos são necessários para a melhor parceria entre Estado e Terceiro Setor.

20. Em virtude dos questionamentos acerca da eficiência de suas ações e da capacidade de responder aos novos desafios sociais, o Estado encontrou no Terceiro Setor um importante parceiro para cumprimento dos direitos sociais, revestido de um discurso que enaltece as vantagens de maior autonomia, a possibilidade de maior participação e controle pela sociedade, a eficácia na gestão, a qualidade dos serviços que realizam e a rapidez na resposta às novas demandas e necessidades sociais

21. A parceria entre Estado e Terceiro Setor é uma relação jurídica constituída por um conjunto de direitos e responsabilidades na consecução de finalidades de interesse público, objetivos e interesses comuns.

22. O Terceiro Setor não pode ser visto apenas em suas configurações econômicas e políticas. Deve ser valorizada e exaltada a participação da sociedade civil na resolução dos graves problemas sociais, fomentadora da coesão e do desenvolvimento social em um exercício democrático de cidadania.

23. As causas para a expansão do Terceiro Setor são múltiplas. Entrelaçam-se elementos históricos e culturais e destacam-se, entre muitas possibilidades, a influência da

doutrina social da Igreja Católica, o princípio da subsidiariedade, as transformações do capitalismo e os amplos avanços sociais e tecnológicos.

24. Existem tarefas que devem ser exclusivas do Estado, como as funções de defesa e segurança nacional, a administração da justiça e a elaboração das normas jurídicas necessárias para a proteção dos direitos, das liberdades e das garantias.

25. Uma relação sólida entre os parceiros do Terceiro Setor deve ser pautada por horizontalidade, cooperação e complementariedade. A horizontalidade compreende uma concepção de não dependência ou sujeição entre os parceiros de forma a ressaltar a autonomia e a valorização da participação dos cidadãos. A cooperação corresponde a uma bilateralidade e reciprocidade de benefícios e de responsabilidades na persecução de objetivos comuns. A complementariedade configura-se em uma atuação conjunta e complementar dos parceiros, sem significar a substituição das obrigações estatais.

26. São pressupostos para o estabelecimento de parcerias do Terceiro Setor a liberdade, a igualdade, a fraternidade, a democracia, a proporcionalidade, a responsabilidade e o controle.

27. A responsabilidade e o controle correspondem aos instrumentos garantísticos de transparência e de prestação de contas, de forma que a intromissão estatal é permeada, quando necessária, pela proporcionalidade.

28. Os princípios mais relevantes para a melhor parceria entre Estado e Terceiro Setor são: a) identitário; b) cooperação; c) estabilidade das relações; e d) obrigação de cumprir o ajustado.

29. O Terceiro Setor rompe a dicotomia clássica Estado-Mercado e resgata um pensamento que tem profundas ressonâncias na memória histórica, pois valoriza o papel dinâmico da sociedade civil na resolução das questões sociais. Além disso, realça uma sinergia de complementariedade entre as ações públicas e as atividades privadas solidárias e não lucrativas, alicerçado em princípios de respeito, cooperação, estabilidade das relações e cumprimento do ajustado e substantivado em liberdade, igualdade, fraternidade, democracia, responsabilidades e proporcionalidade.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Dimitri Brandi de. *A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia*, tese de doutoramento em direito, São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).
- ABREU, Jorge Manuel Coutinho de (2006). *Governança das sociedades comerciais*. Coimbra: Almedina.
- AGOSTINI, Manuela Rösing (2016, outubro). Correlações entre diferentes terminologias no contexto do Terceiro Setor: Inovação social x empreendedorismo social x empresa social x negócio social. In *IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*. Porto Alegre.
- ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de (2009). *Terceiro Setor: História e gestão de organizações*. São Paulo: Summus.
- ALMEIDA, Vasco (2006). O Terceiro Setor na economia do conhecimento. In *Interações*, nº 11.
- ALMEIDA, Vasco (2010). O lugar do Terceiro Setor na governança das sociedades contemporâneas. In *Interações*, nº 19.
- ALMEIDA, Vasco (2011). *As instituições particulares de solidariedade social: Governança e Terceiro Sector*. Coimbra: Almedina.
- AMABLE, Bruno (2009, março-abril). Les spécificités nationales du capitalisme. In *Cahiers français: Le Capitalisme: mutations et diversité*, nº 349.
- AMADO, Carla (2010). Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: Algumas verdades inconvenientes. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. VII, Porto.
- ANDRADE, Carlos Drummond de (2015). *Corpo* (1ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras.
- ANHEIER, Helmut; BEN-NER, Avner (1997). Shifting Boundaries: Long-term changes in the size of the for-profit, nonprofit, cooperative and government sectors. In *Annals of Public and Cooperative Economic*, 68.
- ARCHAMBAULT, Edith (2009). The Third sector in Europe Does it exhibit a converging movement?. In *Comparative Social Research*, vol. 26.
- AUSTIN, E. James (2001). *Parcerias – fundamentos e benefícios para o terceiro setor*. Peter F. Drucker Foundation. São Paulo: Editora Futura.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (2015). *Curso de direito administrativo* (32ª ed.). São Paulo: Malheiros.



- BARROSO, Luís Roberto (2009). *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva.
- BERGMANN, Cristian (2011). Las empresas sociales y el modelo de Muhammad Yunus. In *Revista Connexio: Revista de integración y desarrollo*, VIII.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1998). *Dicionário de Política*, vol. 1 (11ª ed.). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- BONAVIDES, Paulo (1980). *Do Estado Liberal ao Estado Social* (4ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- BONAVIDES, Paulo (1996). *A Constituição aberta* (2ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2004). *Teoria do Estado* (5ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2009). *Curso de direito constitucional* (24ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2016). *Ciência política* (23ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- BORZAGA, Carlo (2005). From suffocation to re-emergence: The evolution of the Italian Third Sector. In EVERS, Adalbert; LAVILLE, Jean-Louis (eds.) (2005). *The Third Sector in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- BOTELHO, Catarina Santos (2015). *Direitos sociais em tempos de crise: ou visitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina.
- BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor (2006). *Co-production, the third sector and the delivery of public services*. In *Public Management Review*, vol. 8.
- BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2010). *Economia civil: Eficiência, equidade e felicidade pública*. São Paulo: Cidade Nova.
- BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano (2015). *L'economia civile: Un'altra idea di mercato*. Bologna: Il Mulino.
- BUTELER, Afonso (2014, outubro-dezembro). La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. In *Revista de direito administrativo & constitucional*, ano 14, nº 58, Belo Horizonte.
- CADETE, Gonçalo Rodrigues (2014). Intercooperação – sociedade e economia civil. In NAMORADO, Rui (coord.). *Economia Social em ação*. Coimbra: Almedina.
- CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar (2005). *A transformação social no discurso de uma organização do Terceiro Setor* (dissertação de mestrado em psicologia). Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

CALLE, Maria José de la Fuente y la (2017, maio). Reflexión acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública. In *Revista Española de Control Externo*, vol. XIX, nº 56, Tribunal de Cuentas, Madrid.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2002). O Estado adjetivado e a teoria da Constituição. In *Revista da Procuradoria-Geral do Estado – RS*, v. 25, nº 56, Porto Alegre.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª ed.). Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2006). A Governança do Terceiro Capitalismo e a Constituição Social (considerações preambulares): Entre discursos e culturas jurídicas. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 89, Coimbra.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2007, janeiro-março). Sobre os fundamentos éticos e morais do Estado Social. In *Revista Nova Cidadania*, ano VIII, nº 31, Lisboa.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2012). Sustentabilidade – um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 88, Coimbra.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2012a). *Brançosos e interconstitucionalidade – itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital Martins (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, (4ª ed.), Coimbra: Coimbra Editora.

CARDOSO, Ruth (1997). Fortalecimento da sociedade civil. In IOSCHPE, E. (org.). *3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado* (2ª ed.). São Paulo: Paz e Terra.

CARVALHO, Fernando Luz (2016). O Terceiro Setor e a governança. In PAES, José Eduardo Sabo (coord.). *Terceiro Setor e tributação*. São Paulo: Elevação.

CASTANHEIRA NEVES, Antônio (1999). O problema da autonomia do direito no atual problema da juridicidade. In PINTO RIBEIRO, J.A. (coord.). *O homem e o tempo*. Porto: Fundação Eng. Antônio de Almeida.

CASTANHEIRA NEVES, Antônio (2012). O Jurisprudencialismo – Proposta de uma reconstituição crítica do sentido do direito. In COELHO, Nuno M. M. Santos; SILVA, Antônio Sá da (org.). *Teoria do Direito – Direito interrogado hoje – o Jurisprudencialismo: uma resposta possível?*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito.

CAUPERS, João (2010). A agonia do Estado Social. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Vol. VII, Porto.

CAVALCANTI, Thais Novais (2014). O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. In *Diálogos Possíveis*, v. 7, nº 1, Salvador.

COELHO, Simone de Castro Tavares (2005). *Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos* (3ª ed.). São Paulo: Editora Senac.

COMPARATO, Fábio Konder (2014). *A sociedade capitalista: para compreender o mundo em que vivemos* (2ª edição). São Paulo: Saraiva.

CUNHA, Paulo de Pitta e (2011, janeiro-março). O euro e a crise das dívidas soberanas. In *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, vol. I, Lisboa.

CUNHA, Paulo de Pitta e (2011, outubro-dezembro). A integração europeia e a crise do euro. In *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, vol. IV, Lisboa.

DEFOURNY, Jacques; DEVELTERE, Patrick (1999). *L'économie sociale au Nord et au Sud*. Bruxelas: Editions de Boeck.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2017). *Parcerias na Administração Pública* (11ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (2008). *Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação – Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (2011). A legitimidade das ações da Administração Pública em face dos cidadãos: desafio para um direito administrativo pós-moderno?. In *Revista de Direito Izabela Hendrix*, v. 1, n. 1, Belo Horizonte.

DONATI, Pierpaolo (2009). What does “subsidiarity” mean? The relational perspective. In *Journal of Markets & Morality*, vol. 12, nº 2, Grand Rapids.

DOUGLAS, James (1983). *Why charity: The case for a Third Sector*. Amazon, edição digital.

ERSE, Cristiano Starling (2016, maio). A regulação voluntária e a governança corporativa. In *Revista de Direito da Advocef*, nº 22, ano XI, Porto Alegre.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). As três economias políticas do Welfare State. In *Revista Lua Nova – Revista de cultura e política*, nº 24, São Paulo.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1994). *After the Golden age: the future of the Welfare state in the new global order*. Genebra: UNRISD: United Nations Research Institute for Social Development.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995). O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In *Revista Lua Nova – Revista de cultura e política*, nº 35, São Paulo.

ESTORNINHO, Maria João (1996). *A fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.

ETZIONI, Amitai (1972). The Untapped Potential of the “Third Sector”. In *Business and Society Review*, 1.

EVERS, Adalbert (1995). Part of the welfare mix: The Third Sector as an intermediate area. In *Revista Voluntás*, 6 (2).

FALCONER, Andres Pablo (1999). *A promessa do Terceiro Setor: Um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão* (dissertação de mestrado em administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

FARHI, Maryse (2013). A crise e as inovações financeiras. In BARROSO, Aloísio Sérgio; SOUZA, Renildo (orgs.). (2013). *A grande crise capitalista global 2007-2013: gênese, conexões e tendências*. São Paulo: Anita Garibaldi – Fundação Maurício Gabrois.

FERNANDES, Débora Melo (2015, janeiro-julho). O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? In *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 75, Lisboa.

FERNANDES, Rubem César (1997). O que é o Terceiro Setor?. In IOSCHOPE, Evelyn (org.), *3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado* (2ª ed.). São Paulo: Paz e Terra.

FERRARI, Paola Nery; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery (2007). *Controle das organizações sociais*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

FERREIRA, Rogério Fernandes (2005). *As instituições do Terceiro Sector. Ciência e Técnica Fiscal*, nº 415, Coimbra: Almedina.

FERREIRA, Sílvia (2000). *O papel das organizações do Terceiro Sector na reforma das políticas públicas de proteção social: Uma abordagem teórico-histórica*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

FERREIRA, Sílvia (2008, janeiro/abril). A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. In *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, nº 1, São Leopoldo-RS.

FERREIRA, Sílvia (2009, março). A invenção estratégica do Terceiro Sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceptual. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, Coimbra.

FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2001). The future of the European “Social model” in the global economy. In *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, London.

FERRERA, Maurizio. (1996). “The southern model” of Welfare in social Europe. In *Journal of European Social Policy*, 6: 17.

FONSECA, Maria Deolinda Delgado Monteiro (2007). *Terceiro sector, governabilidade e balanced scorecard* (dissertação de mestrado em Gestão Global). Lisboa: ISCTE-IUL.

FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão (2017). *Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

GAIGER, Luiz Inácio (2009, março). Antecedentes e expressões atuais da economia solidária. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, Coimbra.

GARRIDO, Álvaro (2016). *Uma história da Economia Social*. Lisboa: Tinta da China.

GONÇALVES, Pedro Costa (2013). *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*. Coimbra: Coimbra Editora.

GONÇALVES, Pedro Costa (2013b). Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “new public governance”. In GONÇALVES, Pedro Costa; CABRAL, Margarida Olazabal; FARINHO, Domingos Soares; D’ALTE, Sofia Tomé; FONSECA, Rui Guerra; MARTINS, Jorge Silva; FERREIRA, Rui Cardona; COSTA, Vasco Freitas da; ANTUNES, Tiago; SILVEIRA, João Tiago; ETTNER, Diana (2013). *O governo da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.

GRACIA, Jaime. F. Cárdenas (1996, janeiro-abril). *El estado del bienestar: Reflexiones para un Estado postsocial*. In Boletim Mexicano de Derecho Comparado, 85, ano 29, Ciudad de Mexico.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David (2004). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University.

HECKERT, Cristiano Rocha (2001). *Qualidade de serviços nas organizações do Terceiro Setor* (dissertação de mestrado em engenharia de produção). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

HESPANHA, Pedro (1999, junho). Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado: Enquadramento do tema e síntese das comunicações. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 54, Coimbra.

HESPANHA, Pedro (2002, outubro). Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 63, Coimbra.

HESPANHA, Pedro; MONTEIRO, Alcina; FERREIRA, A. Cardoso; RODRIGUES, Fernanda; NUNES, M. Helena; HESPANHA, M. José; MADEIRA, Rosa; HOVEN, Rudolph van der; PORTUGAL, Silvia (2000). *Entre o Estado e o Mercado: As fragilidades das instituições de proteção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass (1999). *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company, pp. 36-44. “All rights are claims to an affirmative governmental response”.

HORTA, Raul Machado (2003). Federalismo e o princípio da subsidiariedade. In *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, vol. 10, Belo Horizonte.

JARAMILO, Mario Arango (2011). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Medellín: Universidad Cooperativa de Colombia.

KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro; Elsevier Editora.

KERSTENETZKY, Célia Lessa; NEVES, Vítor (2012). O processo de formação das organizações do Terceiro Setor – A necessidade de uma abordagem interdisciplinar. In *Economia e Interdisciplinaridade(s)*, Coimbra: Almedina.

KRUGMAN, Paul (2009). *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Rio de Janeiro: Elsevier.

LAFER, Celso (1988). *A reconstrução dos direitos humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* (1ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras.

LAVILLE, Jean-Louis (2009, março). A economia solidária: um movimento internacional. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, Coimbra.

LAVILLE, Jean-Louis; BORZAGA, Carlo; DEFOURNY, Jacques; EVERS, Adalbert; LEWIS, Jane; NYSSSENS, Marthe; PESTOFF, Victor (1999). Third System: A European definition. In European Commission, The enterprises and organizations of the third system: A strategic challenge for employment.

LECHAT, Noëchat Marie Paule (2002). Economia Social, economia solidária, Terceiro Setor: Do que se trata?. In *Revista de Ciências Sociais Civitas*, 1, ano 2, Porto Alegre.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro (2016). Direitos sociais para além da estrita normatividade ou como não se prender ao vazio político dos textos legais. In DANTAS, Miguel Calmon; MODESTO, Paulo; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro; MOTA, Raquel Gonçalves. *Estado Social, Constituição e Pobreza*, vol. 3. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

LIZ, Jorge Pegado (2007). *O modelo social europeu: noções introdutórias*. In JANUS. Lisboa: OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa, sp. (disponível em: [https://www.janusonline.pt/arquivo/2007/2007\\_3\\_2.html#topo](https://www.janusonline.pt/arquivo/2007/2007_3_2.html#topo))

LOPES, Ana Frazão de Azevedo (2006). *Empresa e propriedade: Função social e abuso de poder econômico*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane (coord.) (2016). *Entenda o MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei nº 13.019/2014*. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; ROLNIK, Iara (coord.) (2015). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília.

LOPES, Licínio (2009). *As instituições particulares de solidariedade social*. Coimbra: Almedina.

LOPES, Licínio Martins (2017). *As IPSS e a organização administrativa de segurança social*. In FELICIO, J. Augusto (coord.), *Gestão de organizações e empreendedorismo na Economia Social*. Lisboa: CAJIL.

LOPEZ, Felix Garcia (org) (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília: IPEA.

LOUREIRO, João Carlos (2007). Adeus ao Estado Social? O insustentável peso do não-ter. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 83, Coimbra.

LOUREIRO, João Carlos (2010). *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*. Coimbra: Coimbra Editora.

LOUREIRO, João Carlos (2012). O(s) rosto(s) da Europa. Rostos e (des)gostos da(s) Europa(s): dom, fraternidade e pobreza(s)., In *Revista da Universidade de Aveiro*, nº 1 (II série), Aveiro.

LOUREIRO, João Carlos (2013). “A porta da memória”: (pós?) constitucionalismo, Estado (pós?) social, (pós?) democracia e (pós?) capitalismo – contributos para uma “dogmática da escassez”. In *Estudos do Século XX*, nº 13, Coimbra.

LOUREIRO, João Carlos (2014). Pauperização e prestações sociais na “idade da austeridade”: a questão dos três D’s (dívida, desemprego e democracia) e algumas medidas em tempo de crise(s)., In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº 90 (2).

MÂNICA, Fernando Borges (2006). Panorama histórico legislativo do Terceiro Setor no Brasil: Do conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP. In OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.). *Direito do Terceiro Setor: Atualidades e perspectivas*. Curitiba: OAB-PR.

MARQUES, Paulo (2011). *Entre a estratégia de Lisboa e a Europa 2020 – Para onde caminha o Modelo Social Europeu*. Caiscais: Principia.

MARSHALL, Thomas Humphrey (1950). *Citizenship and social class*. Londres: Cambridge University Press.

MEIRA, Deolinda Aparício (2015). A governação da Economia Social: Uma reflexão a partir da lei de bases da Economia Social portuguesa. In LOUREIRO, João Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.). *A Economia Social e civil: Estudos*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

MEIRELES, Cecília (2015). *Romanceiro da Inconfidência* (13ª ed.). São Paulo: Global.

MERLONI, Francesco (2008). Trasparenza della istituzioni e principio democrático. In MERLONI, Francesco, CARLONI, Enrico (coord.). *La trasparenza amministrativa*. Milão: Dott A. Giuffrè.

MIRANDA BARBOSA, Ana Mafalda Castanheira Neves de (2006). *Liberdade vs Responsabilidade – A precaução como fundamento da imputação delitual?*. Coimbra: Almedina.

MIRANDA, Jorge (2006). *Escritos vários sobre direitos fundamentais: Liberdade de associação e alterações aos estatutos sindicais*. Lisboa: Principia.

MIRANDA, Jorge (2011, setembro). *Os novos paradigmas do Estado Social*. In Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Belo Horizonte.

- MIRANDA, Jorge (2012). *Manual de Direito Constitucional: Direitos fundamentais*, IV (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- MIRANDA, Jorge (2013). Juízes, liberdade de associação e sindicato. In *Themis: Revista de Direito (da Universidade Nova de Lisboa)*, ano 13, nº 24, Lisboa.
- MISTURA, Fernando (2011). Sector 2.5: Emergence of a new social sector. In *Revista Connexio: Revista de integración y desarrollo*, VIII.
- MODESTO, Paulo (2017). Parcerias público-sociais em transformação. In MOTTA, Fabricio; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias do Terceiro Setor – as inovações da Lei nº 13.019/2014*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2015). Socialidade, solidariedade e sustentabilidade: esboços de um retrato jurisprudencial. In LOUREIRO, João Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.). *A Economia Social e civil: Estudos*. Coimbra: Instituto Jurídico: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- MONIZ, Jorge Botelho (2014, maio). Igreja Católica e caridade em Portugal: Do múnus bíblico de ajudar o outro à sua indispensabilidade no século XXI. In *Revista Brasileira de História das Religiões*, 19 (7), Maringá.
- MONTEDORO, Giancarlo (2009). *Economia della crisi, trasformazioni dello Stato, governo dei giudici*. In Rivista trimestrale di Diritto dell'economia. Roma: Università Luiss G. Carli.
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MORENO, Antonia Sajardo (2012). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Branch.
- NABAIS, José Casalta (1999). Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. In *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, nº 75, Coimbra.
- NABAIS, José Casalta (2010). *Por um Estado Fiscal suportável – Estudos de Direito Fiscal*, Volume III. Coimbra: Almedina.
- NAMORADO, Rui (2004). *A economia civil – Uma constelação de esperanças*, texto apresentado na mesa-redonda “A Economia Social e o Terceiro Setor: delimitação, estudos e projetos” promovida pela Rede Europeia Antipobreza / Portugal.
- NAMORADO, Rui (2006). *Os quadros jurídicos da Economia Social: Uma introdução ao caso português*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais.
- NAMORADO, Rui (2013). *O mistério do cooperativismo: Da cooperação ao movimento cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- NAMORADO, Rui (2014). *Economia Social em ação*. Coimbra: Almedina.



NOVAIS, Jorge Reis (2010). *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

NOVAIS, Jorge Reis (2013). *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina.

NUNES, Antônio José Avelãs (2007, julho). Breve reflexão sobre o chamado estado regulador. In *Revista Sequência*, nº 54, Florianópolis.

OFFE, Claus (1984). *Contradictions of the welfare state*. Londres: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltda.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo (2015). *Noções fundamentais de Direito Administrativo* (4ª ed.). Coimbra: Almedina.

OLIVEIRA, Luis Gustavo Miranda de (2017). A integridade como princípio conformador da ética empresarial e da governança corporativa. In OLIVEIRA, Luis Gustavo Miranda (org.). *Compliance e integridade – Aspectos práticos e teóricos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido.

OLIVER, Adam (2018). Do unto others: on the importance of reciprocity in public administration. In *American Review of Public Administration*, vol. 48, nº 4.

OTERO, Paulo (2009). *Instituições políticas e constitucionais*, volume I. Coimbra: Almedina.

PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias (2003). *Em busca do acto administrativo perdido*, Coimbra: Almedina.

PEREIRA, José de Lima Ramos (2016). O Ministério Público resolutivo e os instrumentos preventivos disponíveis. In PAES, José Eduardo Sabo (coord.). *Terceiro Setor e tributação*. São Paulo: Elevação.

PESSOA, Fernando (2005). *Livro do desassossego* (2ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras.

PINHEIRO, Alexandre Sousa (2014, janeiro-junho). *A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013)*. In Observatório da Jurisdição Constitucional, ano 7, nº 1, Brasília.

PULIDO, Carlos Bernal (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* (4ª ed.). Bogotá: Universidade Externado de Colômbia.

QUELLHAS, Ana Paula (2005). O Terceiro Setor na encruzilhada do sistema financeiro: O caso das caixas de crédito agrícola mútuo e das caixas econômicas em Portugal. In *Boletim de Ciências Econômicas*. Coimbra.

QUINTÃO, Carlota (2004, maio). Terceiro Sector: Elementos para referenciação teórica e conceptual. In *V Congresso Português de Sociologia*. Braga: Universidade do Minho.

RESENDE, Tomáz de Aquino; SILVA, Carlos Eduardo Guerra MUNIZ, Reinaldo Maia; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck (2011). Formas jurídicas no Terceiro Setor brasileiro: Estatuto legal, evidências empíricas e formalismo. In *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 16 (58), São Paulo.

RESENDE, Tomáz de Aquino (coord.) (2012). *Roteiro do Terceiro Setor: Associações e fundações* (4ª ed.). Belo Horizonte: Prax, p. 29.

RIFKIN, Jeremy (1997). Identidade e natureza do Terceiro Setor. In IOSCHPE, Evelyn (org.), *3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado* (2ª ed.). São Paulo: Paz e Terra.

ROSANVALLON, Pierre (1981). *A crise do Estado Providência*. Lisboa: Editorial Inquerito.

ROSAS, João Cardoso (2007, janeiro-março). Do Estado de Direito ao Estado Garantia. In *Revista Nova Cidadania*, ano VIII, nº 31, Lisboa.

SALAMON, Lester (1998, janeiro/março). A emergência do Terceiro Setor. In *Revista de Administração*, vol. 33, nº 1, São Paulo..

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K., LIST, Regina, TOEPLER, Stefan, SOKOLOWSKY, S. Wojciech et al. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

SALAMON, Lester M.; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; HADDOCK, Megan (2012, julho-dezembro). Mensurando o valor econômico do trabalho voluntário globalmente: Conceitos, estimativas e um guia do futuro. In *Revista de Direito do Terceiro Setor*, 12, Belo Horizonte.

SAMPAIO, Jorge Silva (2014). *O controlo jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). A reinvenção solidária e participativa do Estado. In *Congresso sobre a Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2006). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade* (11ª ed.). São Paulo: Cortez.

SARLET, Ingo Wolfgang (2012). Liberdade de associação cooperativa, direitos e garantias fundamentais e relações privadas na perspectiva do Supremo Tribunal brasileiro. In MEIRA, Deolinda Aparício (org.). *Jurisprudência cooperativa comentada*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.

SARMENTO, Daniel (1999, janeiro/março). Constituição e globalização: a crise dos paradigmas do direito constitucional. In *Revista de Direito Administrativo*, nº 215, São Paulo.

SARMENTO, Daniel (2010). *Direitos fundamentais e relações privadas* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SCHOENMAKER, Janaina (2011). Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Editora Fórum.

SEN, Amartya (2010). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SEN, Amartya (2016). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo (2007). *As pessoas em primeiro lugar: A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, Vanessa Costa e (2014). *Terceiro Setor e parcerias na saúde: As organizações sociais como possibilidades e limites na gerência na estratégia saúde da família* (tese de doutoramento em saúde pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, RJ.

SILVA, Virgílio Afonso da (2002). O proporcional e o razoável. In *Revista dos Tribunais*, nº 798, São Paulo.

SOARES, Rogério Ehrhardt (1969). *Direito público e sociedade técnica*, Coimbra: Almedina.

STUART MILL, John (1991). *Sobre a liberdade*. São Paulo: Vozes.

SZAZI, Eduardo (2003). *Terceiro Setor: Regulação no Brasil* (3ª ed.). São Paulo: Peirópolis, 2003.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2011). *Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise*. In NABAIS, José Casalta; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.). *Sustentabilidade em tempos de crise*. Coimbra: Almedina.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2012). Sustentabilidade e solidariedade no financiamento do bem-estar: o fim das boleias. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. V, Lisboa.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2012b). O tetralemma do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade. In *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LXXXVIII, Coimbra.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2014). *Direitos fundamentais na arena global* (2ª ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

TAVARES DA SILVA, Suzana; SOARES, Cláudia Dias (2015). *Regime fiscal das entidades da Economia Social e civil*. Porto: Vida Econômica.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1977). *Democracy in America*, volume I-II. Amazon, edição digital.

- URBANO, Maria Benedita (2014). *A jurisprudência da crise no divã. Diagnóstico: bipolaridade?.* In RIBEIRO, Gonçalo de Almeida; COUTINHO, Luís Pereira (orgs.). *O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos*. Coimbra: Almedina.
- VASQUEZ, Daniel Arias (2007). Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. In *Revista Pensamento e Liberdade*, nº 21, São Paulo.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1973). Grupos de interesse, pluralismo e unidade política. In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, suplemento XX, Coimbra.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. (1983). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2009). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (4ª ed.). Coimbra: Almedina.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2004, janeiro-março). *O direito ao mínimo de existência condigna como direito fundamental a prestações estaduais positivas: Uma decisão singular do Tribunal Constitucional – Anotação ao Acórdão do TC 509/2002*. In *Jurisprudência constitucional*, nº 1.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2007, janeiro-março). Repensar a relação entre o Estado e Sociedade. In *Revista Nova Cidadania*, ano VIII, nº 31, Lisboa.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2015). O papel do Estado na sociedade e na socialidade. In LOUREIRO, João Carlos; TAVARES DA SILVA, Suzana (orgs.), *A Economia Social e civil: Estudos*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- VIEIRA, Tracey (2015). *Os papéis das organizações do Terceiro Setor na resposta aos problemas sociais* (dissertação de mestrado). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- VIOLIN, Tarso Cabral (2015). *Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública – Uma análise crítica*. (3ª ed.). Belo Horizonte: Editora Fórum.
- WEREBE, Maria José Garcia (2004, setembro-dezembro). A laicidade do ensino público na França. In *Revista Brasileira da Educação*, 27, Rio de Janeiro.
- WUTHNOW, Robert (1991). *Between States and Markets: The voluntary sector in comparative perspective*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- ZAMAGNI, Stefano (2007). *L'economia del bene comune*. Roma: Città Nuova.
- ZAMAGNI, Stefano (2009). *Economia ed Etica – La crisi e la sfida dell'economia civile*. Brescia: Editrice La Scuola.
- ZAMAGNI, Stefano (2013). *Una crisi di senso, dunque di direzione*. Bologna: Università di Bologna e AICCON.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. ADI nº 1.923/2015, Supremo Tribunal Federal. Recuperado: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_\\_ADI1923LF.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf)

PORTUGAL. Ac. do Tribunal Constitucional de Portugal nº 612/2011. Recuperado de: <https://dre.pt/pesquisa-avancada/-/asearch/544439/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

UNIÃO EUROPEIA. Ac. da União Europeia nº C-70/1995, julgado em 17 de junho de 1997 – Sodemare S.A. Recuperado de: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d61414bd0068fa4368beac926614978f95.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMbNr0?text=&docid=43665&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1512010>

UNIÃO EUROPEIA. Ac. da União Europeia nº C-113/2014, julgado em 11 de dezembro de 2014 – Azienda sanitaria Spezzino/San Lorenzo società cooperativa sociale. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0113&from=EN>

## LEGISLAÇÃO

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Parlamento Europeu: 18 de dezembro de 2000. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)

Carta encíclica Mater et Magistra, Papa João XXIII, Roma: 15 de maio de 1961. Recuperado [http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 5 de outubro de 1988. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Constituição da República Portuguesa de 1976. Lisboa: 25 de abril de 1976. Recuperado de <http://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublikaportuguesa.aspx>

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). São José: 22 de novembro de 1969. Recuperado de: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Assembleia Geral das Nações Unidas: 10 de dezembro de 1948. Recuperado de: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)

Decreto Federal Brasileiro nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Recuperado de: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-norma-pe.html>

Decreto-Lei de Portugal nº 120, de 30 de junho de 2015. Estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário. Recuperado de: [https://dre.pt/home/-/dre/67641479/details/maximized?p\\_auth=s819Jvet](https://dre.pt/home/-/dre/67641479/details/maximized?p_auth=s819Jvet)

Decreto-Lei de Portugal nº 139, de 9 de outubro de 2013. Estabelece o regime jurídico das convenções que tenham por objeto a realização de prestações de saúde aos utentes do Serviço Nacional de Saúde no âmbito da rede nacional de prestação de cuidados de saúde. Recuperado de: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/500052/details/maximized>

Decreto-Lei de Portugal nº 172-A, de 14 de novembro de 2014. Procede à alteração ao Decreto-Lei que aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Recuperado de: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/58900566/details/normal?l=1>

Decreto-Lei nº 138, de 9 de outubro de 2013. Define as formas de articulação do Ministério da Saúde e os estabelecimentos e serviços do Serviço Nacional de Saúde (SNS) com as instituições particulares de solidariedade social. Recuperado de: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/500051/details/maximized>

Lei Brasileira nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

Lei Brasileira nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)

Lei Brasileira nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19790.htm)

Lei de Portugal nº 30, de 8 de maio de 2013. Lei de Bases da Economia Social. Recuperado: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio>

Lei de Portugal nº 119, 32 de agosto de 2015. Aprova o Código Cooperativo. Recuperado de: [https://dre.pt/home/-/dre/70139955/details/maximized?p\\_auth=Efde7rsT](https://dre.pt/home/-/dre/70139955/details/maximized?p_auth=Efde7rsT)

Lei de Portugal nº 2, 9 de julho de 2012. Aprova a Lei-Quadro das Fundações. Recuperado de: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/179571/details/maximized>

Lei de Portugal nº 26, de 22 de agosto de 2016. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE. Recuperado de: [https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p\\_auth=VLJzFY4y](https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y)

Lei de Portugal nº 76, 22 de julho de 2015. Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro e sexta alteração ao Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Recuperado de: [https://dre.pt/home/-/dre/69879421/details/maximized?p\\_auth=0kL55c3B](https://dre.pt/home/-/dre/69879421/details/maximized?p_auth=0kL55c3B)

Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos, de 16 de dezembro de 1966. Assembleia Geral das Nações Unidas. Recuperado de: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Assembleia Geral das Nações Unidas. Recuperado de: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>

Portaria de Portugal n° 196-A, 1° de julho de 2015. Define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o IPSS e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas. Recuperado de: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/67666075/details/maximized>

Tratado da União Europeia (versão consolidada). Recuperado em [http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). Recuperado de: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)